Nurul Widyawati Islami Rahayu

Dilema

INDUSTRI PROSTITUSI DI INDONESIA

LP3DI PRESS

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

Kyai Haji Achmad Siddiq

JEMBER – INDONESIA

Dilema

INDUSTRI PROSTITUSI
DI INDONESIA

Nurul Widyawati Islami Rahayu

Dilema

INDUSTRI PROSTITUSI DI INDONESIA

DILEMA INDUSTRI PROSTITUSI DI INDONESIA

Penulis:
Nurul Widyawati Islami Rahayu

Editor:
Minan Jauhari

Desain sampul & Tata Letak:
Khairuddin

Cetakan I:
Juni 2017

Penerbit:
LP3DI Press
Wonorejo - Lumajang
e-mail: lp3d8.press@gmail.com

ISBN: 978-602-71662-7-1

Isi diluar tanggung jawab penerbit

PENGANTAR PENULIS

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan ke hadlirat Allah SAW, karena hanya berkat perkenan-Nya buku ini dapat hadir ke tengah-tengah para pembaca yang budiman. Buku ini sesungguhnya merupakan kumpulan kegelisahan dari para perempuan perempuan yang bekerja di lembah yang dianggap nista. Tulisan ini semula hasil dari tugas individu saat *masih menimba ilmu* di program pascasarjana Universitas Jember, sebagian yang lain juga sudah pernah diterbitkan dalam jurnal ilmiah beberapa waktu yang lalu. Dengan maksud ingin berbagi pemikiran meskipun tentu tidak mencukupi, maka buku ini pun diterbitkan.

Dalam penyusunan buku ini, banyak pihak yang telah memberikan kontribusinya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam kesempatan ini secara tulus penulis menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. H. Babun Suharto, SE, MM., selaku Ketua IAIN Jember yang telah

berkenan memberi arena yang mencukupi bagi aktualisasi diri melalui penerbitan buku ini. Juga kepada segenap sanak saudara yang telah banyak berjasa bagi penerbitan buku ini penulis sampaikan terima kasih semoga Tuhan *'azza wa jalla* memberi kabaikan yang terbaik.

Semoga dengan kehadiran buku ini bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung. selain itu juga kepada para pembaca diharapkan kritik dan sarannya demi penyempurnaan buku ini. Semoga Allah SWT mencatatnya sebagai amal ibadah bagi kita semua. Amien

Jember, Februari 2017
Penulis,

Nurul Widyawati I.R

DAFTAR ISI

Bab 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pemberitaan media massa di Jember pada bulan April 2007 diramaikan dengan Kebijakan Bupati Jember yang memutuskan penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember. Kebijakan yang dinilai "kontroversial" oleh sebagian sebagian tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Nomor 188.45/39/012/2007.

Munculnya Keputusan Bupati merupakan wujud dari Jember sebagai kota religius, sebagaimana yang tertuang dalam Ren cana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Selain itu, alasan Pemkab Jember hendak memanusiawikan dan meningkatkan martabat Pekerja Seks Komersial (PSK).

Salah satu cara yang ditempuh sebelum pelaksanaan Keputusan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan transisi bagi pekeja seks komersial dan penutupan prostitusi adalah dengan membekali para PSK itu dengan ketrampilan-keterampilan berdasarkan minat yang mereka miliki masing-masing, serta memberikan bantuan modal. Pasca pelatihan, para bekas "kupu-kupu

malam" tersebut akan dimagangkan di perusahaan yang ada, atau diberikan modal usaha untuk memutar modal tersebut sebagai kebutuhan hidup selanjutnya.

Dari data yang ada, lokalisasi PSK yang ada di Kecamatan Puger, Jember jumlah PSK-nya mencapai 194, dengan perincian 125 orang Jember sendiri, 69 sisanya berasal dari luar Jember. Dari jumlah tersebut, PSK bernaung dibawah 93 pengelolaan mucikari.

Beberapa PSK menyatakan tak berdaya menolak kebijakan Pemkab Jember tersebut. Salah seorang diantaranya bernama Erni (35 th). Pilihan untuk melacur terpaksa dilakukkannya, setelah suaminya meninggal dunia. Sementara dia harus menanggung biaya hidup kedua anaknya.

> *"Saya berharap Pemkab Jember memberikan bantuan modal 25 juta, guna membuka usaha jahit menjahit", ujar Erni .*

Sementara di kalangan mucikari, berniat akan bertahan di lokalisasi Puger. Walau mereka sadar bahwa tanah yang mereka gunakan untuk penyewaan kamar bagi para PSK itu adalah tanah negara. Alasannya, penempatan lokalisasi di Puger awalnya juga karena kebijakan dari Pemkab Jember. Sebab sebelum dilakukan relokasi oleh Pemkab Jember pada tahun 1989, loka-lisasi awalnya berada di Kaliputih, Kecamatan Rambipuji. Beberapa mucikari bersaksi, dulu sebelum direlokasi ke Puger, me-reka memiliki rumah di Kaliputih. Karena kebijakan relokasi, maka mereka harus menjual rumah. Di Puger, pemerintah tidak menyediakan rumah baru, apalagi tanah yang ada milik negara. Di tengah keraguan itu, maka para mucikari mendirikan rumah dari hasil penjualan rumah yang ada di Kaliputih.

Setelah menempati lahan barunya di Puger, beberapa anggota DPRD Jember pernah berjanji kepada para mucikari, akan

memperjuangkan tanah yang mereka tempati itu agar menjadi milik mereka, dengan dimintakan kepada Pemkab Jember. Seperti lagu lama kalangan wakil rakyat: janji tinggal janji, tanpa realisasi, yang ada bualan kosong

Justru pada tahun 2002, Bupati Jember membuat kebijakan lokalisasi Puger dijadikan Tempat Pelayanan Sosial Transisi (TPST). Keputusan Bupati ini sebenarnya mengacu pada Perda Nomor 14 tahun 2001 tentang pelarangan pelacuran dan prostitusi di Jember. Melalui Keputusan tersebut, TPST dipersiapkan hingga lima tahun keberadaannya, setelah lima tahun akan ditutup permanen. Dan penutupan permanen TPST Puger ini berlaku efektif per 1 April 2007

Sayangnya, saat penetapan lokalisasi Puger menjadi TPST Puger, Pemkab Jember tidak menyertai dengan usaha integratif yang berkelanjutan bagi para PSK dan mucikari. Mereka tidak diarahkan untuk dapat menempuh jalur lain dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi. Dari kesaksian para PSK, pemberian bekal ketrampilan yang selama ini dilakukan di TPST Puger berjalan dengan proses gonta-ganti program. Akibatnya banyak kalangan PSK yang belum matang mendapatkan ketrampilan khusus lainnya

Ancaman lain mungkin akan terjadi, yakni kemungkinan penyebaran HIV/AIDS di Kabupaten Jember. Sebab dari data yang didapatkan oleh Komisi Penanggulangan AIDS Jember menyebutkan, tercatat 29 PSK Puger telah mengidap HIV/AIDS. Dan ke 29 PSK tersebut belum pernah mendapatkan layanan pengobatan dan konseling. Jika lokalisasi Puger ditutup ini membuka kemungkinan praktek prostitusi liar, maka proses penularan HIV/AIDS tak dapat dikontrol. Dibandingkan dengan saat mereka berada di lokalisasi Puger, kontrol terhadap pengidap penyakit me matikan itu menjadi lebih mudah

Kebijakan Bupati Jember tampaknya tidak saja membuat para PSK dan mucikari cemas, tetapi juga menimbulkan polemik di kalangan masyarakat Jember. Koalisi Penyelamat Perempuan yang terdiri dari beberapa organisasi seperti Wanita PKS, KAMMI, Persaudaraan Muslimah, Yayasan Mutiara Bunda, dan Auladuna mendukung kebijakan Bupati Jember. Kelompok ini beralasan bahwa penutupan itu dapat meningkatkan harga dan martabat manusia. Semantara Gerakan Peduli Perempuan (GPP), yang terdiri dari Pusat Perlindungan Perempuan dan Anak, Koalisi Perempuan Indonesia, Komite Independen Perempuan dan Anak untuk Aksi Sosial, serta Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia menolak penutupan lokalisasi Puger, dengan kata lain menolak adanya Keputusan Bupati Nomor 188.45/39/012/2007.

Bahkan polemik ini juga telah mengundang KH Hamid Hasbullah yang selama ini dikenal dengan kiai yang dekat dengan para petani. Ia mendukung penutupan lokalisasi Puger. Namun, Kiai Hamid tetap memberikan catatan kepada Pemkab Jember agar proses penutupan itu disertai dengan pembinaan terhadap PSK secara serius, sehingga para PSK tersebut benar-benar memiliki ketrampilan alternatif untuk memenuhi kebutuhan pokoknya

Tampaknya penutupan lokalisasi, dengan alasan moralitas semata telah menjadi lagu lama. Dalam banyak kasus di berbagai tempat, penutupan lokalisasi tidak disertai dengan kebijakan lanjutan dengan konsep yang matang, termasuk juga menyerap aspirasi dari kalangan PSK dan mucikari. Jika cara penutupan lokalisasi seperti yang terjadi di Puger, maka kemungkinan akan adanya persoalan baru pasca penutupan tidak akan terhindarkan lagi. Persoalanya yakni soal munculnya prostitusi liar di banyak tempat. Karena para PSK memilih bersembunyi dan petak umpet untuk menghindari pengawasan aparat negara. Akibat-

nya, semakin besar potensi persebaran penyakit kelamin dan HIV/AIDS.

Atas dasar uraian di atas, jelaslah bahwa dalam pelaksanaan penutupan prostitusi Pemerintah Kabupaten Jember sedang menghadapi masalah. Di satu sisi melarang adanya praktek-praktek prostitusi di sisi lain tidak adanya pembinaan terhadap para PSK dan mucikari. Hal inilah yang menggugah penulis untuk meneliti dan bagaimana sebenarnya implementasi Kebijakan Bupati Nomor: 188.45/39/012/20007 tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember, khususnya di desa Puger Kulon kecamatan Puger, termasuk faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi Kebijakan Bupati Nomor: 188.45/39/012/20007.

1.2 TUJUAN DAN NILAI GUNA STUDI

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan studi ini sebagai berikut: Bagaimana implementasi Keputusan Bupati Nomor: 188.45/39/012/20007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember?; dan Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut?

Tujuan yang hendak dicapai dalam studi ini adalah: Mendapatkan gambaran atau diskripsi mengenai Implementasi Keputusan Bupati Nomor: 188.45/39/012/20007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember; Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi keputusan tersebut.

Hasil studi ini diharapkan akan memberikan manfaat dan

kontribusi ganda, yaitu: Dari segi teoritis dan hasil studi ini akan menambah khasanah perbendaharaan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu administrasi kebijakan publik. Dengan cara demikian, maka hasil studi ini akan mendorong bagi perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan; Dan segi praktis, hasil studi ini akan membenikan sumbangan pemikiran yang positif dan konstruktif, baik bagi daerah maupun negara, baik dalam rangka membenahi maupun menyempurnakan implementasi program yang sedang dilakukan maupun yang akan dilakukan.

1.3 MEMPOSISIKAN STUDI TERDAHULU

Berdasarkan hasil penelusuran penulis, setidaknya ada dua hasil studi yang memiliki kemiripan dengan studi ini --walau tidak persis sama-- yang dapat dijadikan rujukan dalam pelaksanaan studi selanjutnya. Hasil studi tersebut adalah sebagai berikut: *Pertama,* studi yang dilakukan Anwar Sanusi tentang Peraturan Daerah (PERDA) No. 14 Tahun 2001 tentang Penanganan Prostitusi Di Kabupaten Jember. Hasil studi tersebut menyebutkan bahwa implementasi kebijakan Perda No. 14 tahun 2001 tentang Penanganan Prostitusi di tempat Pelayanan Sosial Transisi di Kecamatan Puger telah berjalan dengan kualifikasi kurang baik karena dalam merumuskan kebijakan yang tertuang dalam Perda tersebut tidak diawali dengan analisis kebutuhan atau tidak dilakukan identifikasi masalah terlebih dahulu. Padahal, hal itu merupakan keharusan dalam merumuskan kebijakan publik agar kebijakan yang dirumuskan dapat sesuai dengan permasa-lahan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Dengan alas an itulah wajar saja jika implementasi Perda No 14 Th. 2004 ini tidak diterima oleh mucikari dan PSK, mereka mengikuti kebijakan sekedar menyenangkan pihak pelaksana kebijakan.

Kedua, studi yang dilakukan Rodliyah (2006) tentang Pem-

binaan Moral Keagamaan Dalam Meningkatkan Kesadaran Untuk Keluar Dari profesi Pekerja Seks Komersial (PSK): Studi Kasus di Lokalisasi Puger Kabupaten Jember. Studi ini menyebutkan bahwa pemerintah daerah sudah berupaya memberikan solusi kepada para Pekerja Seks Komersial (PSK) dengan cara mem berikan pembinaan kerohaniaan dalam bentuk terpadu berupa; (1) pembinaan mental spiritual, (2) pembinaan sosial kemasyarakatan, (3) pembinaan manajemen kewirausahaan (ekonomi), (4) pembinaan kesehatan, dan (5) pembinaan keterampilan melalui pelatihan menjahit, memasak, dan merias wajah (kecantikan). Semuanya itu dikoordinir oleh Dinas Sosial khususnya ditangani oleh Kasi Binsos yaitu Bapak Putut. Namun disayangkan, karena selama ini yang diberi pembinaan hanya PSK, pemerintah kurang memperhatikan bahwa selama ini masyarakat memiliki rasa ketergantungan ekonomi yang tinggi terhadap keberadaan lokalisasi, karena lokalisasi dianggap salah satu dari sumber mata pencaharian masyarakat. Untuk itu masyarakat membutuhkan kebijakan dari pemerintah daerah, yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat khususnya di bidang ekonomi dan pendidikan.

Dalam realitas yang demikian, aspek kesiapan masyarakat pasca penutupan lokalisasi menjadi penting untuk dikaji. Aspek kesiapan dalam hal ini seperti diungkapkan Weber (dalam Morrison, 1996: 220) adalah *"Capacity of social action to be subject to calculation in the means and ends of action".* Aspek kesiapan merupakan kemampuan melakukan tindakan sosial yang mempergunakan pertimbangan pemikiran dalam memilih cara yang paling efektif, tepat dan efesian untuk mencapai tujuan. Di dalam kesiapan terkandung alasan-alasan dan situasi sosial yang mempengaruhi tindakan masyarakat. Cara apa dan metode bagaimana yang paling tepat untuk mencapai tujuan. Namun disisi lain,

kesiapan masyarakat dalam menghadapi pasca penutupan lokalisasi khususnya yang berkaitan dengan ekonomi dan pendidikan benar-benar membutuhkan solusi yang arif dan bijaksana.

1.4 MEMAHAMI METODE STUDI

Pendekatan Studi

Studi ini menggunakan metode kualitatif, dengan pertimbangan bahwa studi ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan atau memperoleh gambaran tentang *Implementasi Kebijakan Bupati No: 188.45/39/012.2007, tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupetan Jember*. Metode kualitatif menurut Moleong (2005: 4) adalah prosedur studi yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan prilaku yang dapat diamati. Lebih lanjut dijelaskan Sugiyono (2005: 1) bahwa kualitatif sebagai metode studi digunakan untuk meneliti kondisi obyek yang alamiah, dimana penulis sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi, analisis data bersifat *induktif* dan hasil studi kualitatif lebih menekankan pada makna dari pada *generalisasi*.

Sedang pendekatan yang digunakan dalam studi ini adalah kualitatif fenomenologis. Dikatakan demikian karena pendekatan kualitatif pada studi ini mempunyai ciri-ciri antara lain mempunyai *setting* yang aktual, penulis adalah instrumen kunci, data biasanya bersifat deskriptif, menekankan kepada proses, analisis datanya bersifat induktif dan makna (*meaning*) setiap peristiwa (*even)* merupakan perhatian yang esensial dalam studi kualitatif (Bogdan dan Biklen, 1982). Dikatakan fenomenologis karena sesuai dengan tujuan studi yaitu mendeskrepsikan peristiwa sosial, selain itu karena dapat mengungkapkan peristiwa-peristi--wa riil dilapangan, juga dapat mengungkapkan nilai-nilai yang

tersembunyi (*hidden value*), lebih peka terhadap informasi-informasi yang bersifat deskriptif dan berusaha mempertahankan keutuhan obyek yang diteliti.

Dalam pandangan fenomenologis berusaha memahami arti peristiwa dan kaitan-kaitannya terhadap orang-orang yang berada dalam situasi tertentu. Fenomenologi tidak berasumsi bahwa penulis mengetahui arti sesuatu bagi orang-orang yang sedang diteliti oleh mereka. Inkuiri fenomenologis memulai dengan diam. Diam merupakan tindakan untuk menangkap pengertian sesuatu yang sedang diteliti (Moleong, 2005: 17)

Bersamaan dengan perspektif fenomenologis, pendekatan ini berasumsi bahwa pengalaman manusia ditengahi oleh penafsiran. Obyek, orang, situasi dan peristiwa tidak memiliki pengertiannya sendiri, sebaliknya pengertian itu diberikan untuk mereka. Misalnya Dinas Sosial memberikan pelatihan-pelatihan terhadap para pekerja seks komersial (PSK) dengan alasan untuk memberi bekal keterampilan terhadap para PSK guna mempersiapkan diri keluar dari profesi sebagai PSK dan persiapan penutupan lokalisasi. Ternyata tindakan Dinas sosial oleh sebagain kalangan dianggap menyimpang dari Keputusan Bupati tetapi juga dapat dikatakan tidak menyimpang dari Keputusan Bupati No: 188.45/39/012.2007, tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupetan Jember. Intinya hal ini tergantung kepada siapa yang menafsirkan tindakan Dinas Sosial tersebut. Sehingga dalam pendekatan fenomenologis penafsiran tersebut menjadi sangat esensial. Hal inilah yang disebut dengan *interaksi simbolik*.

Fokus dan Lokasi Studi

Setiap studi mutlak diperlukan adanya fokus studi, dengan

asumsi karena fokus studi bertujuan untuk: 1) Membatasi studi atau akan membatasi bidang kajian dan permasalahan; dan 2) Untuk menentukan kriteria-kriteria dalam memasukkan dan mengeluarkan informasi yang diperoleh dilapangan, dengan melalui bimbingan dan arahan fokus yang telah ditetapkan penulis akan tahu persis data mana yang perlu dikumpulkan dan mana yang tidak perlu dimasukkan ke dalam data yang sedang dikumpulkan walaupun data tersebut menarik tetapi tidak relevan (Moleong, 2005: 94). Sejalan dengan hal tersebut diatas penulis mengadakan rekonfirmasi (*triangulasi)* data. Permasalahan dan fokus selalu berkaiatan karena permasalahan studi dijadikan acuan dalam menentukan fokus studi. Walaupun dilapangan fokus tersebut dapat berubah sesuai dengan perkembangan permasalahan studi di lapangan.

Fokus studi ini meliputi aspek: 1) Implementasi Kebijakan Bupati No: 188.45/39/012.2007, tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupetan Jember; dan 2) Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Bupati No: 188.45/39/012.2007, tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupetan Jember.

Berdasarkan aspek kajian tersebut, lokasi studi ini dilaksanakan di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember. Penentuan lokasi ini didasarkan atas beberapa pertimbangan antara lain: 1) Desa Puger Kulon merupakan Desa tempat lokalisasi yang paling besar di Kabupaten Jember; 2) Desa Puger Kulon memiliki wilayah satu Rukun Warga (RW) yaitu RW IX dimana satu wilayah tersebut khusus untuk kompleks prostitusi dan memiliki sarana yang cukup memadai di banding lokalisasi yang lain dari segi fisik bangunan dan kuantitas penghuni (PSK);

dan 3) Lokalisasi Puger sekarang menurut Keputusan Bupati No: 188.45/39/012.2007, tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersia dan penutupan prostitusi di Kabupetan Jember, sudah dinyatakan ditutup, namun realitas-nya masih beroperasi. Sehingga menurut penulis sangat layak untuk dijadikan obyek studi.

Sumber dan Pengumpulan Data

Lonfland dan Lonfland (dalam Moleong, 2005: 157) menge-mukakan bahwa *"sumber data utama dalam studi kualitatif ialah kata-kata dan tindakan-tindakan, bisa juga berupa data tambah-an seperti dokumentasi dan lain-lain".*

Selain itu sumber data adalah informan, kegiatan yang bisa diamati dan di dokumenkan. Informan menurut Miles dan Ha-berman (1992) bisa dibedakan menjadi pelaku utama dan bukan pelaku utama. Sumber data studi ini adalah:

1. Informan Kunci (*key informan*), informasi awal dipiih secara *purposive* (*purposive sampling*). Hal ini dimaksudkan untuk memilih informan yang benar-benar relevan dan kompenten dengan masalah studi sehingga data yang diperoleh dapat digunakan untuk membangun teori. Sedangkan informan se-lanjutnya diminta kepada informan awal untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan kemudian informan ini diminta pula untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan seterusnya sampai me-nunjukkan tingkat kejenuhan informasi. Artinya, bila dengan menambah informan hanya diperoleh informasi yang sama, berarti jumlah informan sudah cukup (sebagai informan te-rakhir) karena informasi sudah jenuh. Cara serupa itu lazim disebut "*snowball sampling*", yaitu informan dipilih secara bergilir sampai menunjukkan tingkat kejenuhan informasi.

Dalam studi ini yang dipandang sebagai informan awal adalah Kepala Kecamatan Puger Kabupaten Jember. Informan selanjutnya antara lain: Asisten Kesejahteraan Sosial (ASIKESOS) Kecamatan Puger, Kepala Desa, Ketua RW IX, Ketua RT 01,02,03 desa Puger Kulon, Mucikari dan pekerja Seks komersial (PSK), Dinas Sosial, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan organisasi – organisasi masyarakat, seperti gerakan peduli perempuan (GPP). MUI, Fatayat dan Ansor.

2. Tempat dan peristiwa, yaitu berbagai peristiwa atau kejadian dan situasi sosial yang berkaitan dengan masalah atau fokus studi yang akan diobservasi, antara lain meliputi, keberadaan sumber daya, proses pelatihan, proses pengambilan keputusan, rapat-rapat Tim Penangan Pekerja Seks Komersial serta proses penutupan lokalisasi, dan lain-lain.
3. Dokumen, sebagai sumber data lainnya yang bersifat melengkapi data utama yang relevan dengan masalah dan fokus studi, antara lain meliputi hasil-hasil rapat, proses implementasi kebijakan Bupati, kondisi sarana dan prasarana dan lain-lain.

Moleong (2005: 157) menegaskan bahwa sesuai dengan data yang dipilih, maka jenis data dalam studi kualitatif dibagi kedalam kata-kata dan tindakan, tulisan, foto dan statistik. Jenis-jenis data tersebut diatas semuanya dapat digunakan sebagai informasi yang diperlukan. Perlu ditegaskan bahwa keterangan berupa kata-kata atau cerita dari informan studi yang diwawancarai dan tindakan yang diamati, dalam studi kualitatif dijadikan sebagai data utama (primer), sedangkan tulisan, foto dan data statistik dari berbagai dokumen yang relevan dengan fokus studi dijadikan sebagai data pelengkap (sekunder).

Dalam studi kualitatif, proses pengumpulan data meliputi tiga kegiatan yang dilakukan oleh penulis. Lonfland dan Lonf-

land (1984) menegaskan bahwa dalam rangka pengumpulan data ada tiga kegiatan yaitu: proses memasuki lokasi studi (*getting in*), ketika berada dilokasi studi (*getting along*) dan tahap pengumpulan data (*logging the data*).

1. Proses memasuki lokasi studi (*getting in*). Dalam tahap ini penulis, dengan membawa izin formal sebagai bukti bahwa penulis benar-benar akan mengadakan studi memasuki lokasi studi yaitu Kecamatan Puger. Sebagai seorang calon penulis, penulis memperkenalkan diri pada Kepala Kecamatan Puger dan Staf (dalam hal ini ASIKESOS), hal ini dilaku-kan dengan tujuan agar dapat melebur diri dan membaur dengan latar studi secara baik. Selain itu, dimaksudkan un-tuk melakukan adaptasi dan proses belajar dengan informan yang dilandasi hubungan etik dan simpatik sehingga dapat mengurangi jarak sosial antara penulis dan informan.
2. Ketika berada dilokasi studi (*getting along*). Ketika pada tahap ini penulis berusaha menjalin hubungan secara pribadi yang lebih akrab dengan subyek studi, mencari informasi yang dibutuhkan secara lengkap dan berupaya menangkap makna dari informasi dan pengamatan yang diperoleh.
3. Mengumpulkan data (*loging the data*). Pada tahap ini penulis menggunakan empat macam teknik pengumpulan data yaitu:
   a. Observasi (pengamatan). Teknih observasi baik yang partisipatif maupun non partisipatif digunakan untuk mengamati tentang implementasi Kebijakan Bupati No: 188.45/39/012/2007 tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember: a) ketersediaan atau kesiapan sumber daya (sumber daya manusia, sarana, prasarana dan anggaran), b) Proses implementasi (birokrasi kelembagaan, pemahaman konsep dan tujuan kebijakan Bupati

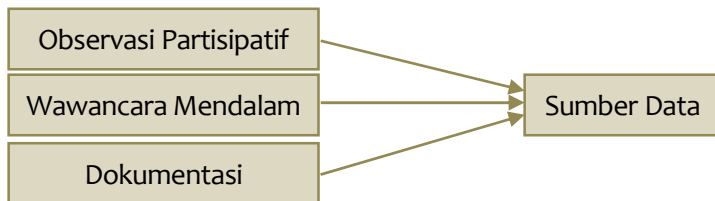
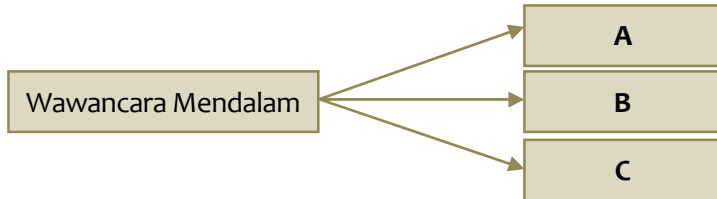
tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember, sosialisasi dan pelaksanaan kebijakan Bupati. Selain itu juga akan diobservasi keterlibatan masyarakat (*stekeholders*), dan faktor-faktor yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember. Adapun stekeholders yang dimaksudkan disini adalah: a) Warga Kecamatan (Kepala Kecamatan Puger, Asisten Kesejahteraan Sosial, Kepala Desa), b) Warga Lokalisasi (Ketua RW IX, RT 01,02 dan 03, Mucikari, PSK, dan masyarakat umum lainnya yang berkepentingan dengan keberadaan lokalisasi dan yang tidak berkepentingan dengan keberadaan lokalisasi), c) Dinas terkait (Dinas Sosial, Sat-pol PP dan Bakesbang Linmas)

b. Wawancara mendalam (*in depth-intervew*). Tehnik ini dilakukan atau digunakan untuk mendapatkan dan mengungkap informasi (data empiris) yang berhubungan dengan implementasi Kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember, keterlibatan atau partisipasi masyarakat sebagai *stakeholders* dalam implementasi Kebijakan Bupati, faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala terkait dengan hal-hal dalam implementasi Kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember. Mengingat keterbatasan penulis dalam merekam dan mengingat, serta agar data hasil wawancara ini dapat terekam dengan baik, tidak ada yang terlewatkan maka dalam melakukan wa-

wancara penulis menggunakan alat bantu berupa pedoman wawancara dan radio kaset.

c. Dokumentasi. Digunakan untuk menghimpun berbagai informasi dan data yang diambil dari dokumen, berupa surat-surat keputusan, hasil rapat dan dokumen lain yang berhubungan dengan pelaksanaan Kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember.

d. Triangulasi atau gabungan diartikan sebagai teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai tehnik pengumpulan data dan bersumber data yang telah ada. Tehnik triangulasi berarti penulis menggunakan tehnik pengumpulan data yang berbeda-beda untuk mendapatkan data dari sumber data yang sama (Sugiyono, 2005: 83). Ketika penulis melakukan pengumpulan data dengan triangulasi, maka sebenarnya penulis mengumpulkan data yang sekaligus menguji kredibilatas data, yaitu mengecek kredebilitas data dengan berbagai tehnik pengumpulan data dan berbagai sumber data. Sebagaimana tergambar dibawah ini.

Gambar 1a: Triangulasi "tehnik" pengumpulan data (bermacam-macam cara pada sumber yang sama)

Gambar 1b: Triangulasi "sumber" pengumpulan data (satu tehnik pengumpulan data pada bermacam-macam sumber data A,B,C).

Analisa Data

Analisa dilakukan untuk menemukan pola. Caranya dengan melakukan pengujian sistematik untuk menetapkan bagian-bagian, hubungan antar kajian, dan hubungan terhadap keseluruhan. Untuk dapat menemukan pola tersebut penulis akan melakukan penelusuran melalui catatan-catatan lapangan, hasil wawancara dan bahan-bahan yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap semua hal yang dikumpulkan dan memungkinkan penyajian apa yang ditemukan.

Analisis data kualitatif menurut Bogdan dan Biklen (1982) dalam Moleong (2005) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mengsintesiskannya, mencari dan menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Proses analisis data ini penulis lakukan secara terus menerus, bersamaan dengan pengumpulan data dan kemudian dilanjutkan setelah pengumpulan data selesai dilakukan. Setelah peneliti memasuki obeyek studi yang berupa situasi sosial yang terdiri dari, tempat (*place*), orang (*actor*) dan kegiatan (*activity*), selanjutnya melakukan observasi partisipan, mencatat hasil ob-

servasi dan wawancara, maka langkah selanjutnya penulis melakukan analisis domain, analisis taksonomi, analisis komponensial, dan analisis tema cultural dan reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan atau verifikasi.

Analisis Data Selama di Lapangan Model Spradley. Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh penulis untuk menganalisis data selama dilapangan berdasarkan model Spradley adalah:

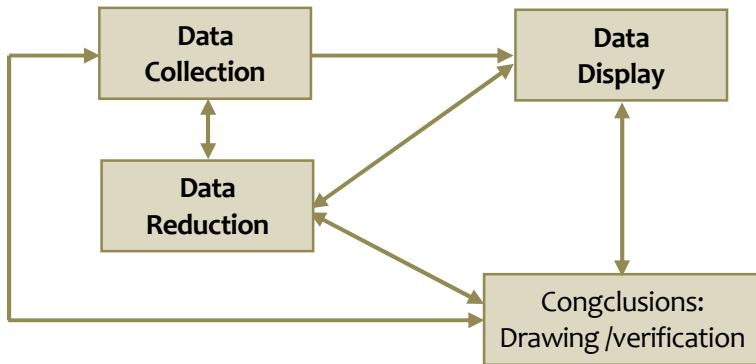
1. ***Analisis Domain.*** Analisis domain pada umumnya dilakukan untuk memperoleh gambaran yang umum dan menyeluruh dari obyek studi atau situasi sosial yang diteliti. Data diperoleh dari *grand tour dan minitour question* (Sugiyono, 2005). Hasilnya berupa gambaran umum tentang obyek yang diteliti, yang sebelumnya belum pernah ditemukan. Setelah menemukan domain-domain atau kategori-kategori dari situasi sosial yang diteliti maka penulis penetapkan domain terten-tu untuk pijakan dalam studi berikutnya.
2. ***Analisis Taksonomi.*** Analisis taksonomi adalah analisis terhadap keseluruhan data yang terkumpul berdasarkan domain yang telah ditetapkan, dan domain tersebut dijadikan *cover term* oleh penulis untuk diurai lebih rinci dan mendalam.

   Analisis ini dilakukan setelah penulis menetapkan domain-domain atau kategori dari situasi sosial tertentu, maka selanjutnya domain yang dipilih oleh penulis ditetapkan sebagai fokus studi, dan perlu diperdalam lagi melalui pengumpulan data di lapangan. Pengumpulan data dilakukan secara terus menerus melalui pengamatan, wawancara mendalam dan dokumentasi, sehingga data yang terkumpul menjadi banyak, sehingga diperlukan analisis taksonomi.
3. ***Analisis Komponensial.*** Analisis komponensial ini dilakukan untuk mencari ciri spisifik pada setiap struktur internal dengan cara mengkontraskan antar elemen. Dilakukan melalui

observasi dan wawancara terseleksi dengan pertanyaan mengkontraskan (*contras question*). Dalam analisis komponensial yang dicari untuk diorganisasikan dalam domain bukanlah keserupaan dalam domain, tetapi justru memiliki per-bedaan atau yang kontras.

4. ***Analisis Tema Budaya.*** Analisi tema atau *discovering cultural themes*, sesungguhnya merupakan upaya mencari benang merah yang mengintegrasikan lintas domain yang ada. Dengan ditemukannya benang merah dari hasil analisis domain, taksonomi dan komponensial, maka selanjutnya akan dapat tersusun suatu bangunan situasi studi yang sebelumnya masih gelap atau remang-remang.

Analisis Data Selama di Lapangan Model Miles dan Huberman. Selain analisis data selama dilapangan model Spradley yang digunakan oleh penulis untuk menganalisis data kualitatif, penulis juga menggunakan analisis data selama di lapangan model Miles dan Huberman, yang terdiri dari tiga tahapan, yaitu: reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*) dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion drawing verivication*) (Miles dan Huberman, 1987). Selanjutnya analisis dilakukan dengan memadukan (secara interaktif) ketiga komponen utama tersebut. Adapun proses analisis interaktif dimaksud dapat disajikan dalam bentuk skema sebagaimana dijelaskan pada gambar dibawah ini:

Gambar 2: Model Analisis Interaktif

Adapun ketiga tahapan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Reduksi Data. Pada tahap ini, data yang diperoleh dari lokasi studi (data lapangan) dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan lapangan oleh penulis akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya (melalui proses penyuntingan, pemberian kode, dan pentabelan). Reduksi data ini dilakukan secara terus menerus selama proses studi berlangsung.
2. Penyajian Data. Penyajian data atau data display dimasukkan untuk memudahkan penulis dalam melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagaian tertentu dari studi. Dengan kata lain merupakan pengorganisasian data ke dalam bentuk tertentu sehinggga kelihatan dengan sosoknya lebih utuh.
3. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi. Dalam studi kualitatif, pena rikan data dilakukan secara terus menerus sepanjang proses studi berlangsung dan sifatnya masih sementara, dan akan berubah bila ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Sejak awal

memasuki lapangan dan selama proses pengumpulan data, penulis berusaha untuk menganalisis dan mencari makna dari data yang dikumpulkan yaitu dengan cara mencari pola, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul, hipotesis dan sebagainya yang ditungkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentatif, akan tetapi dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus menerus, maka akan diperoeh kesimpulan yang bersifat "*groubded*" (belum pasti). Dengan kata lain setiap kesimpulan senantia-sa terus dilakukan verifikasi selama studi berlangsung yang melibatkan interpretasi penulis.

Keabsahan Data

Moleong (2000) dan Nasution (1998) mengemukakan bahwa ada empat kreteria yang dapat digunakan untuk memeriksa keabsahan data, yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferbality*), kebergantungan (*dependability*) dan kapasitas (*comfirmability*). Untuk memeriksa keabsahan data hasil studi ini, akan dilakukan kegiatan sebagai berikut:

1. Derajat kepercayaan (*credibility*). Penerapan konsep kriteria dalam kepercayaan ini berfungsi untuk melaksanakan pemeriksaan (*inquiry*) sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai. Selain itu berfungsi untuk mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh penulis pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Kegiatan yang akan dilakukan untuk memeriksa kredebilitas hasil studi sebagai berikut:
    a. Memperpanjang masa observasi. Dengan cara ini penulis berharap mempunyai cukup waktu untuk betul-betul mengenal situasi lingkungan, untuk melakukan hubungan baik dengan para informan di lokasi studi. Dengan demi-

kian penulis dapat mengecek kebenaran berbagai informasi dan data yang diperoleh sampai sudah dirasa benar.

b. Melakukan *peer debriefing*. Hasil kajian dari penulis didiskusikan dengan orang lain yang mempunyai pengetahu-an tentang pokok studi dan juga tentang metode studi yang diterapkan. Pembicaraan ini bertujuan antara lain untuk memperoleh kritik,saran dan pertanyaan-pertanyaan yang tajam dan yang menantang tingkat kepercayaan akan kebenaran hasil studi.

c. Triangulasi. Triangulasi ini penulis lakukan dengan mak-sud untuk mengecek kebenaran data tertentu dan membandingkannya dengan data yang diperoleh dari sumber lain, pada berbagai fase studi dilapangan, pada waktu yang berlainan, dan sering dengan metode yang berlaian-an. Triangulasi akan dilakukan dengan cara mengkroscekkan data yang diperoleh dari observasi, interview dengan data dokumen.

d. Mengadakan "*member check*". Langkah ini penulis lakukan pada setiap akhir wawancara dengan cara mengecek ulang garis besar berbagai hal yang telah disampaikan informan berdasarkan catatan lapangan, hal ini dilakukan dengan maksud agar informasi yang diperoleh dan digunakan dalam penulisan laporan studi sesuai dengan apa yang dimaksud oleh informan.

2. Keteralihan (*transferability*). Keteralihan sebagai persoalan empiris bergantung kepada kesamaan antara konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan keteralihan tersebut penulis berusaha mencari dan mengumpulkan data kejadian empiris dalam konteks yang sama.

3. Kebergantuangan dan Kepastian. Kriterium kebergatungan merupakan substitusi istilah reabilitas dalam studi yang non-

kualitatif. Pada cara nonkualitatif reliabilitas ditunjukkan dengan jalan mengadakan replikasi studi. Adapun kriterium kepastian berasal dari konsep ”objektivitas” menurut nonkualitatif. Nonkualitatif menetapkan objektivitas dari segi kesepakatn antar subjek (Moleong, 2005: 325).

Dalam studi ini, untuk mengetahui, mengecek serta memastikan apakah hasil studi ini benar atau salah, penulis akan mendiskusikannya dengan pembimbing, secara setahap demi setahap, mengenai konsep-konsep yang dihasilkan di lapangan, setelah hasil studi dianggap benar, diadakan seminar tertutup dan terbuka dengan mengundang teman sejawat dan dosen pembimbing. [*]

Bab2

MENGURAI PERSPEKTIF KEBIJAKAN PROSTITUSI DI INDONESIA

2.1 Kebijakan Pulik dan Prostitusi

Aspek Prostitusi

Masalah prostitusi adalah masalah yang ada sejak "hubungan" wanita dan pria diatur oleh hukum adat dan agama. Sebab tanpa ada tatanan dalam melakukan hubungan seksual maka manusia tidak beda dengan binatang, prinsip homo homini lupus, siapa kuat dialah yang menang akan terus dikembangkan umat manusia di muka bumi ini. Akibatnya, hanya orang-orang yang "kuat" saja yang dapat dengan leluasa memenuhi hasrat kebutuhan seksualnya. Kuat dalam arti psikis maupun dalam arti materi. Jika kondisinya seperti itu maka kehidupan akan "berantakan", manusia tidak mengenal satu sama lainnya, tidak tahu siapa saja yang menjadi saudaranya bahkan mungkin tidak tahu siapa yang menjadi orang tuanya.

Jika ditinjau dan sejarah, prostitusi memang sudah ada sejak dulu. Di zaman penjajahan Belanda misalnya, secara ekono-

mi saat itu memang memungkinkan karena bala tentara Belanda datang di Indonesia banyak yang tidak membawa istri sementara kebanyakan mereka tidak diperkenankan untuk kawin dengan penduduk pribumi Indonesia. Kebutuhan seks harus dilampiaskan, oleh karena itu pasar seks terbuka lebar saat itu terutama bala tentara Belanda bahkan Jepang. Para pimpinan mereka membiarkan saja melihat prajuritnya melampiaskan kebutuhan seksualnya dengan wanita pribumi secara tidak sah sementara di satu sisi wanita pribumi kita tidak kuasa menolak ajakan mereka

Di masa kemerdekaan ini ternyata praktek prostitusi justru tambah merdeka. Terdapat beragam kelas, mulai segmen kelas rendah, seperti Kremil, Jarak, Bangunrejo, dan Moroseneng Surabaya, Kompleks Dewi Sartika di Bandung, Encim Jangkrik dan Baker di Cijantung Jakarta. Tarip mereka rata-rata hanya Rp. 10. 000,- (Krisna, 1979: 93). Segmen kelas menengah, seperti Kompleks Dolly di Surabaya, Saritem di Bandung dan Kramat Tunggak di Jakarta. Tarip kencan rata-rata berkisar an-tara Rp. 25.000,. - Rp. 50.000,- Disamping itu, masih ada kelas atas dan kelas tertinggi termasuk *Hartono Collection* yang memiliki sekitar 200 PSK profesional dengan tarip minimal Rp. 1.000.000,- satu kali kencan. Hingga tahun 2006 saja jumlah PSK yang resmi terdaftar di Indonesia sudah mencapai 10.281 orang (Kompas, 2007).

Studi Endang Sedyaningsih (1999) menyatakan bahwa faktor yang mempengaruhi perempuan terjun ke dunia malam adalah lingkungan teman, keluarga dan masyarakat umum. Mereka menjadi PSK karena diajak teman, dimarahi orang tua atau keadaan ekonomi keluarga serta suaminya sendiri yang membiarkan istrinya melakukan pekerjaan sebagai PSK. Dapat pula karena pengaruh pergaulan dan lingkungan sosial. Ada yang karena menghendaki pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan dan

tingkat pendidikannya, namun ternyata mendapatkan pekerjaan itu tidak semudah yang dibayangkan. Di samping itu mereka juga mengharapkan tambahan keterampilan di tempat penampungan. Bahkan ada yang bercita-cita menjadi pedagang setelah mempunyai modal kerja. PSK pada umumnya ingin kem-bali ke jalan yang benar, setidaknya ingin kembali menjadi wanita yang baik. Mereka umumnya menginginkan pekerjaan dan membentuk keluarga yang sejahtera. Menurut pengakuan mereka hanya kesempatan yang belum muncul. Mereka pada dasarnya mempunyai naluri kewanitaan yang baik dan ingin menjalani hidup seperti wanita atau ibu-ibu rumah tangga secara normal di masyarakat lingkungannya (Htt://www.pusparugm. org/Pdln 2008/ Ful Text/hary.htm).

Selain itu dikotomi antara perempuan baik-baik dan perempuan tidak baik tampaknya masih melekat dalam pandangan masyarakat dan lebih lagi dikuatkan oleh berbagai kebijakan, adat serta aturan yang ada. Pandangan tersebut sering memojokkan perempuan, kebijakan pembangunan yang tidak berpihak kepada perempuan di tengah langkanya lapangan pekerjaan serta rendahnya tingkat pendidikan kaum perempuan menjadi penyebab utama munculnya PSK.

Dengan perkataan lain munculnya PSK merupakan bentuk kekalahan perempuan dalam persaingan di lapangan pekerjaan yang lebih dikuasai laki-laki. Dalam kondisi demikian, perempu-an selalu tersisihkan dengan gaji lebih sedikit dan mudah te-rancam PHK. Di sisi lain tumbuh pusat-pusat hiburan dan selalu ada saja PSK yang muncul. Pada dasarnya kehadiran PSK adalah sebagai korban pembangunan dan korban pandangan masyarakat, baik sebagai akibat kekerasan yang dialaminya seperti perkosaan atau penganiayaan. Semuanya itu berakar pada kuat-nya konsep patriarki sebagai bagian budaya dalam masyarakat. Konsep pat-

riarki menganggap laki-laki mempunyai hak poligami. Inilah yang menumbuhkan kontradiksi manakala dihadapkan pada masalah PSK (Hamdar, 2000: 67).

Menghapus sama sekali kegiatan para PSK seperti penutupan lokalisasi atau operasi penertiban tampaknya sulit sekali, karena takut akan menimbulkan dampak lain dan tidak menyelasaikan masalah. Barangkali yang paling mungkin adalah tindakan agar dampak negative yang ditimbulkan tidak meluas ke masyarakat. Tetapi kenyataan yang ada di Lokalisasi Puger Kabupaten Jember Pemerintah Daerah dengan tegas menyatakan bahwa Lokalisasi Puger sebagaimana dalam Keputusan Bupati Jember No: 188.45/39/012/2007 yang ditetapkan pada tanggal 1 Apri 2007. menyatakan bahwa penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di kabupaten Jember (Sumber data: Kasi. Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten Jember, 2007).

Penutupan lokalisasi Puger kabupaten Jember, tentunya membawa dampak tersendiri bagi masyarakat sekitar, terutama dampak ekonomi yang dianggap sebagai faktor nomor satu sumber mata pencaharian bagi masyarakat setempat. Jumlah rumah atau kepala keluarga ada 93 kepala keluarga (KK) yang sekaligus mereka sebagai mucikari (germo), sedangkan jumlah penghuninya sekitar 500 orang, yang terdiri dari 281 penduduk dan kurang lebih 194 PSK. Dampak ekonomi sangat terasa bagi masyarakat setempat karena semua kepala keluarga mempunyai usaha seperti; kos-kosan, diskotik, warung, kios/toko, dan lain-lain, yang otomatis kalau lokalisasi ditutup, tutuplah semua usaha masyarakat setempat.

Fenomena di atas, menjadi problem tersendiri bagi masyarakat setempat (di dalam komplek), karena mereka tidak setuju dengan penutupan lokalisasi tersebut, hal itu dianggap merugi-

kan apabila tanpa ada jalan keluarnya terutama yang berkaitan dengan ekonomi. Namun bagi masyarakat sekitar di luar komplek sangat setuju sekali karena keberadaan lokalisasi dianggap sebagai tempat maksiat, sumber dosa dan mala petaka bagi putra putrinya, karena selalu menyaksikan suatu yang kurang mendidik moral anak. Maka dengan tertutupnya lokalisasi tersebut dengan sendirinya membutuhkan solusi yang arif dan bijaksana dari berbagai pihak, baik dari pemerintah daerah, tokoh masyarakat, swasta, tokoh agama, dan lain-lain.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa anggota Komisi D DPRD, Kabupaten Jember, Bapak Ulum yang membidangi Kesejahteraan Rakyat bahwa mengingat mayoritas penduduk Kabupaten Jember adalah Muslim taat menjalankan ajaran agamanya maka eksistensi kompleks-kompleks prostitusi harus ditiadakan, sebab perzinaan atau apapa pun bentuknya dilarang keras oleh agama Islam. Jika Pemerintah melegalkan kompleks prostitusi sama halnya dengat memberikan fasilitas kepada penduduk untuk berbuat maksiat yang akan membawa banyak dampak negatif, baik keutuhan rumah tangga para penjaja seks, kemungkinan terjangkitnya penyakit kelamin, dan meningkatnya tindak kejahatan.

Di samping itu keberadaan kompleks prostitusi akan mem bawa dampak negatif bagi pertumbuhan dan perkembangan anak-anak di sekitar kompleks tersebut. Oleh karena itu Pemeritah Kabupaten Jember telah menetapkan Perda No. 14 tahun 2001 tentang Penanggulangan Prostitusi.

Namun demikian, apabila dicermati hingga kini belum ada Pemerintah Daerah satu pun di Indonesia ini yang berhasil membebaskan wilayahnya dan eksistensi prostitusi. Oleh karena itu menarik diteliti upaya penanganan prostitusi di Kabupaten Jember ini, khususnya di kompleks pelayanan sosial transisi (dulu

kompleks rehabilitasi prostitusi) Desa Puger Kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember.

Dalam pasal 2 ayat 1 Perda No. 14 tahun 2001 tentang Penanggulangan Prostitusi dijelaskan bahwa di Kabupaten Jember dilarang melakukan prostitusi. Lebih lanjut dalam pasal 2 Keputusan Bupati Jember No. 64 tahun 2002 tentang Perubahan Status dan Penanganan Lokalisasi Rehabilitasi Prostitusi Pugerkulon menjadi tempat Pelayanan Sosiat Transisi untuk Pekerja Seks Komersial di Kabupaten Jember dijelaskan bahwa setelah melewati masa transisi (3 tahun), maka tempat pelayanan sosial transisi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember dinyatakan bebas dan prostitusi dari pekerja seks komersial. Dan tepat pada tanggal 1 April 2007 Bupati mengeluarkan Kebijakan dengan Nomor 188.45/39/012/20007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember.

Kebijakan Publik

Public policy atau kebijakan Negara sering dijumpai dalam konteks pernyataan-pernyataan umum yang berkaitan dengan masalah-masalah ekonomi yang ditempuh oleh pemerintah atau kebijakan sosial pemerintah ataupun kebijakan luar negeri pemerintah. Selian itu kebijakan publik kerapkali dipergunakan untuk menunjukkan pernyataan-pernyataan kehendak dari pemerintah mengenai tujuan-tujuan umum dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam suatu bidang tertentu atau mengenai keadaan umum yang diharapkan akan dapat dicapai dalam kurun waktu tertentu.

Studi tentang kebijakan negara merupakan isu sentral yang mendapat perhatian serius dalam studi administrasi Negara pa-

da dekade belakangan ini. Pada hakekatnya kebijakan negara menurut Carl. J. Freidrich:

> kebijakan adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kolompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusukan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud terntu (Friedrich dalam Winarno, 2005: 16).

Dalam menyusun kebijakan Bupati Nomor: 188.45/39/012/ 2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember, sudah seharusnya disusun sesuai dengan prinsip-prinsip penyusunan kebijakan publik diatas. Lebih lanjut Anderson dalam Winarno 2005 mengemukakan: *"Public policy are those policies developed by govermental bodies and officials"* (Kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau pejabat pemerintah).

Kebijakan Negara menurut Anderson ini mengandung implikasi pengertian sebagai berikut; *Pertama*, bahwa kebijakan Negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan, *Kedua,* bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah. *Ketiga,* bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukans esuatu. *Keempat*, bahwa kebijakan Negara itu bersifat positif, dalam arti merupakan beberapa tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu atau ber sifat negatif, dalam artian bahwa keputusan kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau se-

lalu dilandaskan pada peraturan-peraturan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Selain apa yang telah disebutkan diatas, studi tentang kebijakan Negara merupakan isu sentral dan perlu mendapatkan perhatian yang serius, karena dalam kebijakan Negara akan banyak unsur-unsur yang terlibat, baik dalam proses perumusan, implementasi maupun evaluasi. Jelasnya, masalah kebijakan Negara akan melibatkan tidak saja pemerintah tetapi masyarakat dalam arti luas, baik terlibat langsung maupun tidak langsung. Dalam konteks studi ini, masyarakat yang terkait langsung adalah mereka yang berkepentingan terhadap perijinan tempat usaha mereka. Disamping itu, kebijakan negara akan menentukan nasib banyak orang, utamanya mereka yang mempunyai kepentingna langsung terhaadap kebijakan tersebut.

Oleh karena kebijakan Negara melibatkan kepentingan banyak orang (*public interest*), maka hendaknya setiap kebijakan Negara yang dibuat harus dapat membawa manfaat dan keuntungan banyak orang, baik yang terlibat langsung maupun tidak. Agar kebijakan Negara dapat memenuhi apa yang menja-di tuntutan (*demands*), kepentingan umum (*public interest*), dan mendapat dukungan (*support*), serta sumber-sumber (*resour-ces*) untuk menunjang tuntutan tersebut, maka kebijakan Nega-ra harus dibuat sebaik mungkin, dan perlu mendapat pengkaji-an yang cermat dan seksama, pada setiap tahapan dalam pro-ses kebijakan Negara (*public policy process*).

Dalam porses kebijakan Negara terdapat beberapa lang-kah atau tahapan yang harus dilalui. Menurut Charles O Jones dalam Winarno (2005) tahapan kebijakan negara adalah: 1) *Perception/definition*, 2) *Agretation*, 3) *Organization*, 4) *Representation*, 5) *Agenda setting*, 6) Formulasi, 7) *Legitimation*, 8) *Budgeting*, 9) *Implementation*, 10) *Evaluation*, 11) *Adjusment/termination*.

Menurut Wiliam Dunn dalam Winarno (2005) tahapannya adalah:

1. *Tahap penyusunan agenda.* Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.
2. *Tahap formulasi kebijakan.* Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dan berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing àlternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan "bermain" untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.
3. *Tahap adopsi kebijakan.* Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para pembuat kebijakan, pada akhirya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
4. *Tahap implementasi kebijakan.* Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-ba-

dan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun be-berapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. *Tahap penilaian kebijakan.* Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Dalam konteks studi ini, ada dua tahapan dari proses kebijakan negara, yaitu tahap implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan tahap penilaian kebijakan negara (*policy evaluation*) yang dalam studi ini merupakan, obyek kajian dari studi ini adalah Kebijakan Bupati Nomor 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi Di Kabupaten Jember.

Dalam studi kebijakan negara, dikemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu studi yang bersifat "*crucial*", pada studi administrasi Negara dan kebijakan Negara, dalam arti bagaimana pun baiknya implementasi, apabila tidak didahului dengan adanya suatu rencana yang baik, maka akan mendapat suatu hasil yang kurang sesuai dengan yang diharapkan. Demikian juga sebaliknya, walaupun adanya suatu rencana kebijakan yang baik, tetapi tidak diikuti dengan implementasi

yang baik, maka juga tidak akan bisa dicapai hasil yang diharapkan. Dengan demikian, bila menginginkan suatu kebijakan agar dapat mencapai hasil seperti yang diharapkan, maka dituntut adanya suatu rencana yang baik dan diikuti dengan implementasi kebijakan yang baik pula.

2.2 PERKEMBANGAN PARADIGMA ILMU ADMINISTRASI NEGARA

Teori dalam administrasi Negara dapat di telusuri dari perkembangan ilmu administrasi Negara. Pada awalnya, paradigma adalah konsep yang digunakan ilmuwan *natural science* untuk menjelaskan fenomena perkembangan ilmu. Namun kemudian, paradigma juga dipakai *scientist* ilmu-ilmu sosial untuk memetakan perkembangan ilmu sosial. Pada prinsipnya paradigma adalah cara pandang sekelompok orang atau pakar dalam melihat dan menganalisis fenomena sosial yang berkembang di tengah masyarakat. Paradigma juga digunakan sebagai landasan filosofis dan ideologis dalam menelaah dan mengkritisi isu-isu sosial. Paradigma seringkali dikonotasikan sebagai perspektif atau faham, atau paradigma berawal dari pemikiran Thomas S. Kuhn.

Paradigma administrasi Negara jauh sudah bergeser dan meninggalkan pendulum dikotomi politik administrasi. Dalam konteks kekinian, paradigm dikotomi politik administrasi yang terkenal dengan adagium *when political end, administrative begin* kurang relevan dengan perkembangan teori dan praktek administrasi Negara. Bahkan sebenarnya administrasi Negara sudah lama meninggalkan paradigma ke-5 dalam ilmu administrasi Negara yaitu administrasi Negara sebagai administrasi Negara sebagaimana di kemukakan oleh Henry. Hanry hanya menentukan bahwa paradigm ke-5 dimulai sejak tahun 1970-an, tetapi ia tidak memberi batasan sampai berapa lama paradigm ke-5 bertahan. Sejak tahun 1990 sampai saat ini teori dan kon-

sep administrasi Negara sudah berkembang sangat pesat, terutama dengan munculnya paradigma *New Public Managemen* (NPM) pada permulaan tahun 1990 yang kemudian di susul oleh *New Public Service* (NPS) pada tahun 2000 an.

Dalam memahami teori administrasi Negara secara paradigmatik, tulisan Janet V Denhart dan Robert B Dendardt yang berjudul *New Public Service: Serving not Steering* dapat digunakan untuk menemukenali perkembangan paradigm administrasi Negara klasik sampai administrasi Negara kontemporer. Tulisan tersebut diterbitkan pertama kali dalam bentuk buku pada tahun 2003 di New York. Sejak kemunculan buku tersebut mendapat respon yang posotif dari kalangan cendekiawan administrasi Negara karena dianggap mampu memberikan perspektif alternative dalam memandang administrasi Negara.

Sebelum terbit berbentuk buku, pada tahun 2000 Dendhardt dan denhardt sudah pernah mempublikasikan tulisan yang sama, namun dengan judul yang berbeda yaitu *The New Public Service: Serving Rather than Steering* dalam jurnal *Public Administration Review*. Kemudian disusul dengan tulisan yang lain tetapi kurang lebih dengan ide yang sama dalam *Inter-national Review of Public Administration* pada tahun 2003, dengan judul *The New Public Service: An Approach to Reform*. Buku tersebit diterbitkan pada tahun 2003, merupakan repetisi dan modifikasi dari dua tulisan yang pernah muncul sebelumnya.

Denhart dan Denhart mencoba membagi paradikma administrasi Negara atas tiga kelompok besar yaitu Paradigma *The Old Public Administration* (OPA) *The New Public Management* (NPM), *The New Public Service* (NPS). Menurut Denhart dan Denhart paradikma OPA dan NPM kurang relevan dalam menjelaskan persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai dengan administrasi Ne-

gara sehingga perlu paradikma baru yang disebut sebagai NPS.

Paradigma OPA tidak bisa dipisahkan dari tiga paradigma pemikiran yaitu paradikma dikotomi politik administrasi, ratio-nal model Herbert Simon dan teori pilihan publik (*Public Choice*). *Pertama,* paradikma dikotomi politik administrasi yang mencoba menawarkan gagasan pemisahan politik administrasi sebagai mana yang dikemukakan oleh Henry. Paradigma dikotomik politik administrasi memiliki dua kunci pokok yang menjadi tema ide mereka; (i) Politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Secara naluriah, politik adalah arena dimana kebijakan (*Policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Pejabat-pejabat politik (*Elected Agencies*) Bertanggung jawab mengartikulasikan kepentingan publik dan memformulasikannya menjadi sebuah produk politik berupa kebijakan. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. Dengan demikian, makan fungsi politik dan administrasi harus dipisahkan agar tidak saling mempengaruhi (Politisasi Birokrasi). Administrasi tidak boleh terkooptasi oleh kepentingan politik sehingga birokrasi menjadi professional dan netral dalam menjalankan kebijakan publik. (ii) pimpinan pada setiap level dalam organisasi administrasi juga harus mampu menata struktur dan strategi organisasi yang memungkinkan organisasi mencapai tujuannya dengan efisien. Atasan diberikan keleluasan untuk memberikan *punishment* kepada bawahan yang lalai.

OPA juga tidak bias dilepaskan dari prinsip-prinsip manajemen ilmiah (*Scientific Management*) Frederick W Taylor dan manajemen klasik POSDCORB ciptaan Luther Gullick. Administrasi Negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*Man, Material, Machine, Money, Method, Market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi. Aparat pemerintah harus bertindak sesuai petunjuk pelaksanaan

(Juklak) dan petunjuk teknis (Juknis) dengan sangat rigid dan kaku. Tidak ada celah bagi birokrasi untuk menggunakan diskresinya karena dikhawatirkan dapat mengurangi efisien-si. Pejabat pada level atas (*Top Management*) diminta untuk mengontrol bawahan dengan otoritas birokratik secara *Top Down*.

Kedua, manusia rasional (administrasi) Herbert Simon juga memberikan pengaruh pada OPA. Menurut Simon manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dan mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang di maksud disini hampir sama dengan efisiensi yangdikemukakan oleh aliran scientific management. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif. Manusia administrative adalah orang yang memiliki perilaku yang rasional untuk mencapai tujuan organisasi dan tujuan pribadinya. Orang yang bekerja didalam organisasi juga memiliki motif pribadi yang harus dipenuhi oleh organisasi. Tujuan pribadi ini tidak selalu uang, tetapi bias juga pengakuan, rasa ingin dihormati dan dihargai serta keinginan untuk menunjukkan jati diri.

Ketiga, teori pilihan public (*public choice*) merupakan teori yang melekat dalam OPA. Teori pilihan public berasal dari filsafat manusia ekonomi dalam teori-teori ekonomi. Inti dari ajaran pilihan publik menyatakan bahwa manusia adalah individu yang rasional yang selalu menginginkan terpenuhinya kebutuhan pribadinya (*selft-interested*) dan memaksimalkan keuntungan pribadinya (*ownutilities*). Menurut teori pilihan publik, manusia akan selalu mencari keuntungan atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu mempertahankan manfaat yang paling tinggi.

Secara ringkas Denhardt dan Denhardt menguraikan karak-

teristik OPA sebagai berikut:

- Fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah
- Kebijakan publik dan administrasi Negara dipahami sebagai penataan dan implementasi kebijakan yang berfokus pada cara terbaik, kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik.
- Administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan, mereka hanya bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan publik.
- Pelayanan public harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat politik dan dengan diskresi terbatas.
- Administrator yang bertanggung jawab kepada pimpinan pejabat politik yang telah terpilih secara demokratis.
- Program-program publik dilaksanakn melalui organisasi yang hierarkis dengan control yang ketat oleh pimpinan organisasi
- Nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas
- Organisasi publik melaksanakan sistem tertutup sehingga keterlibatan warga Negara di batasi
- Peranan administrator publik adalah melaksanakan prinsip-prinsip *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting* dan *Budgetting*.

Paradigma OPA dikritik oleh paradigma NPM. Secara konseptual OPA berbeda dengan NPM. NPM mengacu pada sekelompok ide dan praktek kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. NPM adalah suatu gerakan yang mencoba menginjeksikan prinsip-prinsip organisasi sektor privat ke dalam or-

ganisasi pemerintah. Pemerintah yang kaku dan sentralisitik sebagaimana dianut OPA harus diganti dengan pemerintah yang berjiwa wirausaha dan profitable. NPM sering diasosiasikan juga dengan *managerialism, market based-public administration, post-bereaucratic paradigm* dan *entrepreneurial government*.

NPM merupakan genealogis dari ideologi neoliberalisme karena menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta. Inti ajaran NPM diuraikan sebagai berikut:

- Pemerintah diajak untuk meninggalakan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.
- Pemerintah sebaiknya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekrja lebih fleksibel.
- Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.
- Staf senior lebih berkoitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.
- Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta.
- Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

Penerapan paradigma NPM sangat sukses di Amerika Serikat, Inggris dan Selandia Baru dan mulai menyebar ke Negara-negara lain. Praktik NPM di Amerika Serikat populer dengan pemerintahan wirausaha (*entrepreneurial government*) yang dirancang oleh David Osborne dan Ted Gaebler. Osborne dan Gaebler menawarkan 10 prinsip pemerintahan yang berjiwa wirausaha.

- Pemerintahan katalis; pemerintah yang mengarahkan bukan mengayuh.
- Pemerintah milik masyarakat; pemerintah yang memberdayakan bukan melayani.
- Pemerintahan kompetetif; pemerintahan yang menginjeksikan semangat kompetisi dalam pelayanan publik.
- Pemerintahan yang digerakkan oleh misi; pemerintahan yang mampu merubah orientasi dari pemerintahan yang digerakkan oleh aturan.
- Pemerintahan yang berorientasi hasil; pemerintahan yang membiayai hasil bukan input.
- Pemrintahan wirausaha; pemerintahan yang mengahasilkan profit bukan menghabiskan.
- Pemerintahan antisipatif; pemerintahan yang berorientasi pencegahan bukan penyembuhan.
- Pemerintahan desentralisasi; merubah pemrintahan yang digerakkan oleh hierarki menjadi pemerintahan partisipatif dan kerjasama tim.
- Pemerintahan yang berorientasi pasar; pemerintahan yang mendorong perubahan melalui pasar.

Dalam pandangan NPM, organisasi pemerintah diibaratkan sebagai sebuah kapal. Menurut Osborne dan Gaebler, peran pemerintah di atas kapal tersebut hanya sebagai nahkoda yang mengarahkan (*steer*) lajunya kapal bukan mengayuh (*row*) kapal tersebut. Urusan mengayuh diserahkan kepada organisasi diluar pemerintah, yaitu organisasi privat dan organisasi masya-rakat sipil sehingga meredukasi fungsi domestikasi pemerintah. Tugas pemerintaha yang hanya sebagai pengarah memeberikan pemerintah energi ekstra untuk mengurus persoalan-persoalan domestik dan internasional yang lebih strategis, misalnya persoalan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan perdagangan luar

negeri.

Paradigma *steering rather than rowing* ala NPM dikritik oleh Denhardt dan Denhardt sebagai paradigm yang melupakan siapa sebenarnya pemilik kapal (*who owned the boat*). Seharusnya pemerintahmemfokuskan usahanya untuk melayani dan memberdayakan warga negara. Akar dari NPS dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi yang pernah dikemukakan oleh Dimock, Dahl dan Waldo. NPS berakar dari beberapa teori, yang meliputi:

- Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya perlibatan warga negara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya delibersi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
- Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi social dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
- Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus focus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.

Dilihat dari teori yang mendasari munculnya NPS, nampak bahwa NPS mencoba mengartikulasikan berbagi teori dalam menganalisis persoalan-persoalan publik. Oleh karena itu, dilihat dari berbagai aspek, menurut Denhardt dan Denhardt paradigma NPS memiliki perbedaan karakteristik dengan OPA dan NPM. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

ASPEK	OLD PUBLIC ADMINISTRATION	NEW PUBLIC MANAGEMENT	NEW PUBLIC SERVICE
Dasar teoritis dan fondasi epistimologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas *Synoptic (administrative man)*	Teknis dan rasionalitas ekonomi (*economic man*)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan public	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	*Clients dan constituent*	*Customer*	*Citizen's*
Peran pemerintah	*Rowing (mengayuh)*	*Steering* (mengarahkan)	*Serving* (memfasilitasi dengan pelayanan)
Pencapaian tujuan	Badan pemerintah	Organisasi privat dan non profit	Koalisi anatar organisai publik, nonprofit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administrative dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hokum, nilai-nilai, komunitas,normal politik,standar professional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggungjawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas *top-down*	Desentralisasi organisasi dengan control	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi

		utama berada pada para agen	secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat (*entrepreneur)*	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Seperti halnya Osborne dan Gaebler, Denhardt dan Denhardt juga merumuskan prinsip-prinsip NPS yang memiliki diferensiasi dengan prinsip-prinsip OPA dan NPM. NPS mengajak pemerintah untuk:

- Melayani masyarakat sebagai warga negara, bukan pelanggan; melalui pajak yang mereka bayarkan maka warga negara adalah pemilik sah (*legitimate)* negara bukan pelanggan.
- Memenuhi kepentingan publik; kepentingan publik seringkali berbeda dan kompleks, tetapi negara berkewajiban untuk memenuhinya. Negara tidak boleh melempar tanggung jawabnya kepada pihak lain dalam memenuhi kepentingan publik.
- Mengutamakan warga negara di atas kewirausahaan; kewirausahaan itu penting, tetapi warga negara berada di atas segala-galanya.
- Berpikir strategis dan bertindak demokratis; pemerintah harus mampu bertindak cepat dan menggunakan pendekatan dialog dalam menyelesaikan persoalan publik.
- Menyadari kompleksitas akuntabilitas; pertanggungjawaban merupakan proses yang sulit dan terukur sehingga harus dilakukan dengan metode yang tepat.
- bukan mengarahkan.
- Mengutamakan kepentingan masyarakat buka produktivitas;

kepentingan masyarakat harus menjdi prioritas meskipun bertentangan dengan nilai-nilai produktivitas.

2.3 Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) di Indonesia

Paradigma NPS seperti yang telah teruaraikan di atas, memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaiman kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma NPS disebut juga sebagai paradigma *Governance*. Teori *Governance* berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma *Governance* memandang penting kemitraan (*partnership*) dan jaringan (*networking*) antar banyak *stakeholders* dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Meski banyak yang memberikan pemahaman yang berbeda oleh karena ditinjau dari istilah saja, ini memiliki banyak sumbangan makana yang bervariasi selain dari luasnya substansi bahasan. Dari sumbangan referensi mengenai *good governance,* keberagaman makna tersebut pada hakekatnya memiliki kesatuan tujuan yang utuh yakni pencapaian kondisi pemerintahan yang dapat terselenggara secara seimbang dengan kerjasama semua komponen pelaku (individu, lembaga-lembaga pemerintah, dan pihak masyarakat). Semua pelaku harus saling tau apa yang dilakukan pelaku lainnya, dan adanya ruang dialog agar para pelaku dapat saling memahami perbedaan-perbedaan di antara mereka. Melalui proses tersebut diharapkan akan tumbuh

konsensus dan sinergi di dalam masyarakat.

Di sisi lain, dalam tata kelola pemerintahan yang baik juga tekandung sekumpulan nilai yang diperlukan untuk diterapkan sebagai nilai-nilai yang meskipun sebenarnya telah tetanam hidup di akar budaya masyarakat suatu negara. Terdapata empatbelas karakteristik yang dapat terhimpun dari telusuran wacana *good governance* di Indonesia, yaitu: berwawasan kedepan (*visi strategis*); terbuka (*transparan*); cepat tanggap (responsif); bertanggng jawab/bertanggung gugat (*akuntabel*); professional dan kompeten; efisien dan efektif; desentralistis; demokratis; mendorong partisipasi masyarakat; mendorong kemitraan dengan swasta dan masyarakat; menjunjung supremasi hukum; berkomitmen pada kekurangan kesenjangan; berkomimen pada tuntutan pasar; berkomitmen pada lingkungan hidup.

Sementara itu, komitmen prinsip-prinsip *good governance* di Indonesia dapat difahami pada semangat undang-undang yang muncul sejak masa sesudah reformasi. Seperti halnya munculnya undang-undang tentang sistem pemerintahan desa yang telah berubah jauh dari UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Daerah. Landasan pemikiran dalam pengaturan pemerintahan daerah dalam undang-undang era reformasi tersebut adalah pengakuan atas keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai perwujudan demikrasi pada pemerintahan terendah (pemerintahan desa) maka dibentuklah di setiap desa sebuah Badan Perwakilan Desa atau sebutan lainnya yang sesuai dengan budaya setempat. Fungsi yang diemban lembaga ini adalah legislasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Melalui UU ini pula demokratisasi pemerintahan desa berjalan sesuai dengan budaya asli setempat. Kiniundang-undang no. 22/1999 telah

diganti dengan undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang Sistem Pemerintahan Daerah, meski banyak kritik yang mengiringi undang-undang itu, namun adanya polemik yang ada dalam penerapan UU No. 32 tahun 2004 dan sejumlah masalah yang masih tersisa, secara mendasar kini pemerintahan desa dianggap jauh lebih demokratis dibandingkan pengaturan dalam UU No. 5 tahun 1979 karena adanya pengakuan terhadap keanekaragaman, partisipasi masyarakat, otonomi asli dan demokratisasi. Kondisi ini sebenarnya merupakan landasan yang kuat bagi penerapan perspektif baru administrasi publik, *New Public Service.* Kerena partisipasi masyarakat yang ideal lebih da-pat terlaksana pada komunitas yang lebih kecil maka perspektif baru administrasi publik akan terlaksana dengan lebih baik pada pemerintahan desa. Jiika penyelenggaraan pemerintahan desa dapat berlangsung secara partisipatif maka partisipasi masyarakat dalam tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi dapat diharapkan dapat terjadi.

Di sisi lain undang-undang yang dirancang khusus untuk proses penyelenggaraan pelayanan publik yaitu Undang-Undang No. 25 tahun 2009 merupakan bentuk komitmen formal pemerintah Indonesia. Undang-undang ini memuat karakteristik pelayanan publik yaitu:

1. Sebagian besar layanan pemerintah berupa jasa, dan barang tak nyata. Misalnya perijinan, sertifikat, peraturan, informasi keamanan, ketertiban, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya.
2. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan yang lain, dan membentuk sebuah jalinan system pelayanan yang bersaka regional, atau bahkan nasional.
3. Pelanggan internal cukup menonjol, sebagai akibat dari tatanan organisasi pemerintah yang cenderung birokratis. Dalam

dunia pelayanan berlaku prinsip utamakan pelanggan eksternal lebih dari pelanggan internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering memojokkan petugas pelayanan agar mendahulukan pelanggan internal.

4. Efisiensi dan efektivitas pelayanan akan meningkat seiring dengan peningkatan mutu pelayanan. Semakin tinggi mutu pelayanan bagi masyarakat, maka semakin tinggi pula kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan.
5. Masyarakat secara keseluruhan diperlakukan sebagai pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh polisi bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung (mereka yang pernah mengalami gangguan keamanan saja), akan tetapi juga oleh seluruh lapisa masyarakat.
6. Tujuan akhir dari pelayanan publik adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing.

Komitmen berupa Undang-undang itu pada pelaksanaannya perlu terus-menerus dikawal semua pihak agar dapat memenuhi tuntutan moral masyarakat yang secara umum memahami dan sekaligus berharap adanya *Good Governance* di Indonesia sebagai pemerintahan yang bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Sebagian kalangan lainnya mengartikan dan berharap *good governance* sebagai penerjemahan kongkrit dari demokrasi dengan *culture* masyarakat sebagai penopang kelangsungan demokrasi. Melalui *Good governance*, diharapkan dapat tercipta kualitas pemerintahan yan lebih baik. Dengan demikian,

kualitas pelayanan publik akan menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah dan pemerintah semakin peduli dengan kepentingan warga, mendefinisikan pelayanan publik sebagai serangkaian aktivitas yang lakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna.

Namun demikian hingga saat ini, belum ada strategi nasional yang menyeluruh dan sistematis bagaimana unruk mewujudkan *good governance* di Indonesia. Pemerintah menghadapi banyak kesulitan untuk merumuskan kebijakan dan program kebaikan praktik *governance*. *Pertama,* praktik *governance* memiliki dimensi yang cukup luas sehingga terdapat banyak aspek yang harus diintervensi apabila ingin memperbaiki praktik *governance. Kedua,* informasi mengenai aspek strategis yang perlu memperoleh prioritas untuk dijadikan sebagai *entry point* dalam memperbaiki kinerja *governance* belum banyak tersedia. *Ketiga,* kondisi antar daerah di Indonesia yang sangat beragam membuat setiap daerah memiliki kompleksitas masalah *governance* yang berbeda. *Keempat,* komimen dan kepedulian dari berbagai *stakeholders* mengenai reformasi *governance* berbeda-beda dan pada umumnya masih rendah.

Berbagai kendala itu menjadi penyebab belum banyak hal yang bisa secara sistematis memperbaiki kinerja *governance* di Indonesia. Upaya yang dilakukan baik dipusat maupun di daerah masih lebih banyak besifat sporadic dan tidak terintegrasi dengan baik sehingga hasilnya belum banyak dirasakan oleh masyarakat luas. Program-program yang hanya bersifat tambal sulam dan sporadis cenderung tidak efektif karena perbaikan yang dapat dilakukan dalam satu aspek *governance* akan terkooptasi oleh praktik buruk yang terjadi pada aspek lainnya. Hal ini mungkin dapat menjelaskan penyebab munculnya bebeapa teladan dan pantangan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada se-

jumlah daerah di Indonesia.

Fenomena seperti itu menunjukkan bahwa belum ada strategi yang bersifat menyeluruh dalam pengembangan *good governance* di Indonesia, baik di pusat maupun di daerah. Pemerintah biasanya bersedia mewujudkan nilai-nilai *good governance* sejauh tidak mengganggu kepentingan mereka. Hal ini menjadi salah satu penyebab terjadinya teladan (*good)* dan pantangan (*bad)* dalam penyelenggaraan pemerintah di suatu daerah secara bersamaan. Mengingat pengembangan *good governance* memiliki kompleksitas yang tinggi dan kendala yang besar maka diperlukan sebuah langkah strategis untuk memulai praktik *governance.*

Penulis Ulbert Silalahi atas pelayanan publik sebelum reformasi diperoleh data bahwa tingkat kepuasan layanan apaatur negara yang diberikan kepada masyarakat rendah yang berwujud dalam bentuk apatis, menolak berurusan, bersikap dingin, memandang rendah, bekerja mekanis, ketat pada prosedur dan sering mem-ping-pong masyarakat. Sedangkan pada masa reformasi yang telah berjalan lebih kurang 4 (empat) tahun tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan. Para aparatur negara atau birokrat atau birokrasi pemerintah masih tetap menunjukkan derajat rendah pada akuntabilitas, responsivitas, efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan, secara empiris di era reformasi ini Nampak sekali kolusi, korupsi, dan nepotisme dikalangan birokrat lebih berani dan transparan.

Keadaan secara empiris pelayanan publik seperti yang diungkapakan dimuka menunjukkan kepada kita bahwa *focus of interest* dari apatur belum tertuju kepada tugas utamanya. Pelayanan publik sebagai tugas utama birokrasi atau aparatur negara masih sangat dipengaruhi oleh system pemerintahan yang lebih mengedepankan kekuasaan dan kewenangan. Sistem pe-

merintahan tidak saja mengabaikan pelayanan kepada masyarakat tetapi juga sistem pemerintahan atau birokrasi yang tidak responsif apa sesungguhnya dibutuhkan, diperlukan dan dikehendaki oleh masyarakat. Sistem pemerintahan yang hanya mengedepankan otoritas politik daripada komitmen politik yang salah satunya adalah *customer's perspective* atau pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Fungsi-fungsi yang selama ini di pegang oleh birokrasi atau pemerintah harus diserahkan kepada pihak swasta dan masyarakat. Ini semua sebagai konsekuensi kita beralih dari pemerintahan yang *governance* yang menitik beratkan pada kolaborasi atau kompatibilitas di antara *public* (pemerintah/birokrasi), *private* (swasta) dan *community* (masyarakat).

Titik sentral *good governance* adalah reformasi pelayanan publik meskipun banyak aspek yang berkaitan dengan kegiatan pemerintah. Mengapa bukan persoalan-persoalan lain yang dihadapi pemerintah yang juga sangat mendesak untuk ditangani? Pertanyaan ini sangat penting untuk dijawab agar pilihan untuk membangun praktik penyelenggaraan pelayanan melalui reformasi pelayanan publik benar-benar diyakini dapat membawa pemerintah Indonesia menuju pada praktik yang lebih baik. Mengutip pendapat Dwiyanto ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia, antara lain:

1. Dengan pelayana publik nilai-nilai yang mencirikan *good governance* dapat dilakukan secara lebih mudah dan nyata oleh birokrasi pemerintah. Nilai-nilai yang mencirikan praktik *good governance* seperti efisiensi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dapat diterjemahkan secara relative mudah dalam penyelenggaraan pelayanan publik daripada melembagakan nilai-nilai tersebut dalam keseluruhan aspek kegiatan peme-

rintahan.

2. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsure *governance.* Pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasara memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik menjadi pertaruhan yang penting bagi ketiga unsur *governance* tersebut karna baik dan buruknya praktik pelayanan publik sangat berpegaruh kepada ketiganya. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legimitasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan warga. Demikian pula dengan membaiknya pelayanan publik juga akan memperkecil biaya birokrasi, yang pada gilirannya dapat memperbaiki kesejahteraan warga pengguna dan efisiensi mekanisme pasar. Dengan demikian, reformasi pelayanan publik akan memperoleh dukungan yang luas.
3. Pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan masyarakat. Pelayanan publik selama ini menjadi ranah di mana Negara yang diwakili oleh pemerintah berintegrasi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan peleyanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas. Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepecayaan dari masyarakat

luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi sebuah kenyataan.

4. Dengan memperbaiki pelayanan publik toleransi terhadap praktik *bad governance* diharapkan dapat dihentikan. Hasil *Governance and Desentralization Survey 2002* menunjukkan bahwa sebagian besar warga menganggap wajar terhadap praktik pungutan liar (pungli) dan justru merasa lega karna proses pelayanan dapat segera selesai, menjadiindikator bahwa warga bangsa menjadi semakin toleran terhadap praktik *bad governance*. Hal ini tentu tidak saja dapat mendorong warga untuk mengembangkan mekanisme *survival* dengan adanya praktik *bad governance*, tetapi juga menghindari upaya untuk membangun *good governance.* Kalau hal seperti ini terus terjadi dan semakin meluas tentu sangat berbahaya bagi kelangsungan kehidupan bangsa. Dengan menjadikan praktik pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam membangun *good governance*, maka diharapkan toleransi terhadap *bad governance* yang semakin meluas dapat dihentikan.
5. Dengan memperbaiki pelayanan publik diharapkan adanya keterlibatan dari aktor-aktor di luar Negara dalam merespon masalah-masalah publik. *Governance* lebih luas dari *government* karena dalam praktik *governance* melibatkan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Dalam pelayanan publik, keterlibatan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar selama ini sudah banyak terjadi, sehingga praktik dalam ranah pelayanan publik sebenarnya bukan suatu hal yang baru lagi. Hal ini merupakan suatu keuntungan untuk memulai perubahan karena keterlibatan dan mekanisme pasar sebelumnya telah ada. Selanjutnya yang diperlukan adalah melakukan reposisi terhadap ketiga unsure tersebut dan redestribusi peran yang proporsional dan saling me-

lengkapi di antara pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar sehingga sinergi dapat dikembangkan.

6. Tolak ukur dan indikator praktik pelayanan publik dapat dengan mudah dilakukan. Pelayanan publik yang berwawasan *good governance* seperti efisien, non-diskriminatif, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas yang tinggi dapat dinilai dan diukur secara mudah. Tolok ukur dan indicator yang sederhana dan yang dapat digunakan oleh penyelenggara, warga pengguna, serta *stakeholders* lainnya dapat dirumuskan dengan mudah. Lebih dari itu, kemajuan dari proses pengembangan pelayanan publik yang berwawasan *good governance* juga dapat dinilai.

Berdasarkan sluruh uraian di atas, perspektif *New Public Service* membawa angin perubahan dalam administrasi publik. Perubahan ini pada dasarnya menyangkut perubahan dalam cara memandang masyarakat dalam proses pemerintahan, perubahan dalam memandang apa yang dimaksud dengan kepentingan masyarakat, perubahan dalam cara bagaimana kepentingan tersebut diselenggarakan, dan perubahan dalam bagaimana administrator publik menjalankan tugas memenuhi kepentingan publik. Perspektif ini mengedepankan posisi masyarakat sebagai warga negara dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan. Perspektif ini membawa upaya demokratisasi administrasi publik. Pelayanan kepada masyarakat merupakan tugas utama bagi administrator publik sekaligus sebagai fasilitator bagi perumusan kepentingan publik dan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Perspektif ini juga mengakui bahkan menuntut adanya partisipasi masyarkat dalam berbagai jenjang pemerintahan, termasuk daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan local, partisipasi masyarakat merupakan unsur penting dalam perspektif *New Public Service.* [*]

Bab 3

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROSTITUSI DI INDONESIA

3.1 Teori Implementasi Kebijakan Publik

Konsep implementasi muncul ke permukaan beberapa dekade yang lau sejak Harold Laswell (1956) mengembangkan gagasannya bahwa untuk memahami kebijakan publik dapat digunakan suatu pendekatan dengan apa yang ia sebut sebagai *polcy process approach* (pendekatan proses dalam kebijakan). Menurutnya, implementasi merupakan salah satu bagian dari beberapa tahapan yang harus dilalui dari keseluruhan proses perumusan kebijakan publik, selain pembuatan agenda kebijakan, formulasi, legitimasi, dan evaluasi. Meskipun Laswell tidak secara khusus member penekanan terhadaparti penting implementasi kebijakan dari keseluruhan tahapan yang harus dilaui dalam proses perumusan kebijakan, namun sejak saat itu konsep implementasi kemudian menjadi konsep yang mulai dikenal dalam disiplin ilmu politik dan kebijakan publik. Mulai saat itu konsep implementasi kemudian banyak dipakai oleh ilmuwan politik dan il-

muwan kebijakan publik untuk menjelaskan berbagi fenomena kebijakan publik. Akan tetapi, meskipun konsep itu sudah sering digunakan oleh para ahli, misalnya Derthick (1972), adalah Jeffrey Pressman dan Aaron Widavsky (1973 yang kemudian dianggap sebagai pioneer studi imlementasi. Hal ini karena kedua orang penulis inilah yang secara eksplisit meng-gunakan konsep implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sasarannya dalam buku mereka yang mereka beri judul *Implementations* sebelum Pressman dan Wildavsky muncul dengan bukunya, para penulis implementasi menggunakan banyak metapora untuk menggambarkan fenomena kegagalan suatu kebijakan merealisasikan tujuannya.

Setelah buku Pressman dan Wildavsky muncul, penulis berikutnya, misalnya Bardach (1977), mulai menggunakan konsep implementasi secara eksplisit dalam studinya. Para penulis angkatan Pressman dan Wildavsky ini kemudian disebut sebagai peneliti generasi pertama yang sebagian besar menghasilkan studi kasus untuk menjelaskan apa yang mereka sebut sebagai *missing link*, yaitu kegagalan pemerintah dalam mentransformasikan *good impementarions* menjadi *good policy* (P. De Leon and L. De Leon, 2002). Dengan pendekatan studi kasusnya, generasi pertama kemudian menghasilkan banyak sekali kasus-kasus kegagalan implementasi dengan metode deskripsi yang menarik. Dari berbagi studi kasus tersebut, para penulis kemudian muncul dengan resepnya sendiri-sendiri tentang bagaimana mengatasi permasalahan implementasi suatu kebijakan. Sayangnya, resep-resep yang mereka buat tersebut belum mampu menghasilkan apa yang bisa disebut sebagai teori umum tentang implementasi. Generasi kedua penulis implementasi kemudian muncul dengan pendekatan yang lebih kompleks. Para penulis ini sudah menggunakan hipotesis untuk membuat model-model

tentang implementasi kebijakan dan membuktikan model-model mere-ka dengan data-data empiris di lapangan. Pada dasarnya penulis generasi kedua ini dapat diklasifikasikan sebagai *top downers* dan *bottom-uppers.* Penulis kelompok pertama, misalnya Namakura dan Smallwood (1980), Edward III (1980), Grindle (1980), lebih tertarik untuk menjelaskan bagaimana proses suatu kebijakan diimplementasikan untuk dapat mencapai sasaran-sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Cara pendekatan yang demikian ini sering disebut sebagai pendekatan *Command and control* (P.De Leon and L. De Leon, 2002), dimana implementasi dipahami sebagai proses administrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut pendekatan ini pencapaian tujuan kebijakan tersebut sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan bagaimana cara atasan mengawasi para bawahan tersebut. Dan pemahaman itu, mereka ke--mudian muncul dengan rekomendasi tentang bagaimana cara terbaik untuk dapat mencapai berbagai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan tersebut dalam model-model yang mereka buat. Kelompok kedua yang dipeloporo oleh Hjern dan teman-temannya, misalnya Hjern (1982), mengusulkan agar para peneliti implementasi lebih memperhatikan birokrat pada level bawah (*street level bureaucrat)* yang justru menduduki posisi kunci yang akan menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Menurut para *bottom-uppers* ini, implementasi hanya akan berhasil apabila mereka yang terkena dampak utama dari implementasi kebijakan ini dibatalkan sejak awal dalam proses perencanaan kebijakan maupun implementasinya.

Model Implementasi *Top Down*

Model ini berfokus pada tugas dan fungsi birokrasi yang melaksanakan kebijakanyang telah diputuskan secara politik.

Pendekatan ini mengedepankan rasionalitas dan menekankan pada definisi tujuan kebijakan yang ditentukan dari atas. Model pendekatan birokrasi rasional seperti dikemukakan Andrew Dunsire ingin memfahami hubungan logis antara input, output dan proses. Dan studi implementasi bermula dari kesadaran yang makin membesar bahwa sesungguhnya studi kebijakan publik tidak hanya penting dilakukan pada sisi perencanaan kebijakan, namun oleh karena orang mulai frustasi dengan tingkat keberhasilan kebijakan maka para ilmuwan di tahun 1980 an itu mengembangkan studi implementasi kebijakan. Seperti halnya Pressman dan Wildavsky yang berusaha menemukan permasalahan apa dan dimana letak permasalahan implementasi kebijakan pembangunan perekonomian yang dilakukan oleh *Economic Development Administration* (EDA) di Oakland, California. Pressman dan Wildavsky melakukan studinya selama tiga tahun pada para aktor yang terlibat dan dokumen kebijakan sehingga dia bisa menyimpulkan bahwa kebijakan adalah hipotesis yang berisi kondisi awal dan perkiraan konsekwensi. Jika X dilakukan pada waktu t1 maka akan terjadi Y pada t2. Oleh karena itu implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Ini adalah merupakan kemampuan untuk membangun hubungan dalam mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak.

Namun ada satu pernyataan kritis yaitu implementasi kebijakan menjadi tidak efektif jika hubungan antara semua agen yang menjalankan kebijakan justru menghasilkan defisit implementasi sehingga harus ada kerja keras untuk mendefinisikan tujuan secara jelas, dan usaha maksimal agar difahami secara baik, sumberdaya harus disediakan, rantai komando harus bisa menyatukan dan mengontrol sumber-sumber daya tersebut, dan system harus bisa berkomunikasi secara efektif dan men-

gontrol individu dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan tugas. Sehingga diyakini bahwa implementasi sangat membu-tuhkan sistem kontrol dan komunikasi secara *top-down* dan sumberdaya yang dapat menjalankan tugas implementasi tersebut. Maka dari itu seorang pemimpin tidak seharusnya menjanjikan apa yang tidak bisa mereka penuhi, jika sistem tidak memadai, yang bisa dilakukannya adalah membatasi janji hanya pada suatu hal yang bisa dipenuhi dalam proses implementasi.

Kondisi 'keharusan-keharusan' yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan kebijakan itu menjadi tidak realistis pada tiap situasi organisasi birokrasi sehingga studi Presman dan Wildavsky selanjutnya mulai melunak dan melakukan adopsi pada banyak literatur yang berkembang setelah studinya di tahun 1972 itu yakni dengan memberikan pernyataan bahwa implementasi adalah proses yang melibatkan pihak yang melaksanakan implementasi dalam pembuatan kebijakan dan dalam menjalankannya, atau melaksanakannya dari atas. Namun demikian keberhasilan implementasi masih sangat dipengaruhi oleh rantai komando dan kontrol yang baik.

Rantai komando dan kontrol yang ketat untuk keberhasilan implementasi kebijakan sama halnya dengan pemikiran bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Sehingga yang mempengaruhi kebijakan publik adalah aktifitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana/implementor kondisi ekonomi, sosial danpolitik dan kencenderungan pelaksana/implementor.

Besarnya keyakinan akan pengendaliaan yang ketat dalam organisasi berlanjut, hingga muncul pemikiran bahwa keberhasilan implementasi kebijakan harus dikendalikan dengan gaya militer yang memiliki gratis otoritas yang tegas, norma-norma yang

akan ditegakan , para pelaksana kebijakan akan melaksanakan apa yang diminta dan diperintahkan, harus ada komunikasi internal dan eksternal yang intensif dalam kurun waktu yang lama tanpa ada tekanan waktu. Lebih-lebih lagi penekanan yang dilakukan oleh louis A. Gunn bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Sehingga otoritas yang berasal dari kekuasaan sangat penting agar kebijakan tidak tinggal sebagai kebijakan yang tanpa ada impak bagi target kebijakan.

Idealisme dalam model rasional ini sebagaimana pandangan dan kata bijak Rousseau yang menyatakan bahwa "segala sesuatu adalah baik jika diserahkan pada Sang Pencipta dan segala sesuatu adalah buruk ditangan manusia" hal ini mengajarkan bahwa implementasi adalah akan baik jika orang mematuhi apa yang diperintahkan. Sehingga implementasi adalah merupakan persoalan pengembangan kontrol yang meminimalkan konflik dan penyimpangan dari tujuan yang tela ditetapkan bahkan Andrew Dunsire berusaha sekali mengemukakan model rasional yang sengaja mengesampingkan hal-hal yang bersifat 'manusiawi' dalam implementasi kebijakan. Hal-hal manusiawi itu adalah yakni: cinta, benci, cemburu, minta dihargai, dan faktor motivasional lainnya. Maka jika implementasi gagal, yang harus dilihat adalah pemilihan strategi yang keliru, mesin/instrumen yang keliru, pemrograman birokrasi yang salah, operasionalisasi buruk, pelaksana yang salah dan respon yang buruk terhadap problem.

Model Implementasi Kebijakan *Bottem Up*

Begitupun semua teori strukturalis Top down itu dianggap akan menemui kegagalan dalam menjelaskan kenyataan bahwa implementasi kebijakan pada tingkat operasional merupakan hal

yang sulit dilaksanakan persis sama dengan kebijakan saat dibuat. Proses implementasi penuh dengan hal yang tidak terduga, membutuhkan sumberdaya yang cukup untuk pelaksanaan, sementara itu keberadaan situasi dilapangan penuh keterbatasan. Kenyataan ini disadari penuh oleh para teoritis bottem up seperti halnya Richard Elmore (1979), michael lipsky (1971) dan Beny Hjern&David O'porter (1981). Model ini dimulai dengan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan pada mereka tentang tujuan, strategi, aktifitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki.

Michael Lipsky memiliki pandangan mendalam tentang Birokrasi Tingkat Jalanan/Street Level Bureaucrats dengan perannya sebagai implementor kebijakan dilapangan yang dapat menentukan keberhasilan atau kegagalan kebijakan. Pandangan ini berharga untuk pemahamkan para pihak yang meragukan adanya peran kontrol managemen yang ketat agar kebijakan dapat mencapai sasaran kebijakan. Beberapa hal penting dari studi Lipsky didiskripsikan dalam bentuk points berikut ini.

Lipsky menganggap guru, polisi, pegawai departemen kesejahteraan, pegawai rendahan pengadilan, kantor jasa hukum sebagai birokrat tingkat 'jalanan' (street level bureaucrat) yang memiliki karakteristik sama secara umum dengan birokrat lain pada tataran pelaksana. Dari studinya itu dia dapat menyatakan bahwa kebijakan publik tidak bisa dipahami dari badan legislatif dan administrasi tingkat atas (karena disana proses penetapan kebijakan dan menentukan kebijakan) namun harus dipahami dari borokrat 'jalanan' yang merupakan aktor penting dalam penyediaan layanan sosial. Mereka berpengaruh besar atas bagaiman kebijakan publik dilakukan.

Dalam melakukan pelayana, birokrat jalan dipengaruhi berbagai tekanan dan tantanganyaitu keterbatasan sumber daya,

target yang ditetapkan, dan hubungan dengan klien. Untuk mengatasi tekanan dan keterbatasan itu birokrat street level ini mengembangkan pola kegiatan yaitu dengan penjatahan layanan dan cara-cara "pengolahan" klien. Peranan penting birokrat jalanan adalah karena keberadaannya tepat ditengah antara warga dan negara. Negara berharap ada keseimbangan anatara pelayanan publik dan beban yang wajar bagi pengeluaran publik dan beban yang wajar bagi pengeluaran publik. Warga mengharapkan perlakuan yang adil dan efektif oleh pemerintah melalui mereka karena merekan dianggap memiliki posisi relatif tinggi, memiliki kebijaksanaan dan otonomi relatif dari otoritas organisasi. Sehingga dengan demikian birokrat 'jalanan' adalah pembuat kebijakan nyata karena apa yang dilakukan adalah ekspresi yang efektif dari kebijakan tersebut, tetapi, kondisi tempat kerja membuatnya dilematis.

Dilematika itu adalah munculnya konflik ketika kebijaksanaan yang mereka miliki bertentangan dengan pedoman organisasi. Konflik / Ketegangan itu terjadi antar otonomi pekerja dan persyaratan kontrol pengawasan. Karena itu birokrat 'street level' ini dikritik sebagai pelaksana yang tidak mampu memberkan pelayanan yang responsif dan tepat, karena kendala pada sumber daya yang tidak memadai, peningkatan permintaan untuk layanan, tujuan yang membingungkan, dan klien yang tidak mau menerima/ tidak rela. Semua berkontribusi terhadap masalah penyediaan layanan sosial. Pada akhirnya, persoalan yang releven dengan realitas birokrat sreet level ini adalah kontrol organisasi yang bermasalah, akuntabilitas yang sulit dipahami, sehingga klien yang mengalami dampak negatif, dan pekerja yang memiliki sifat altruistik (mementingkan kepentingan orang lain) menjadi kehilangan rasa motivasi diri. Sebagai konsekwensi adanya permasalahan itu, birokrat "jalanan" mengembangkan

mekanisme coping untuk menghadapi kondisi kerja dan klien yang terlalu banyak. Artinya mereka merangkum dan membatasi layanan dengan menerapkan kegiatan yang bersift rutinitas, menunggu digaris batas, kertas kerja yang berlebihan, *stereotip* (berpikir negatif) pada pelanggaran, dan pilih kasih pada masyarakat yang membutuhkan layanan.

Birokrat jalanan mengalami tekanan karena pemikiran klien yang melihat mereka sebagai pihak yang mewakili pemerintah namun mereka juga dipandang masyarakat sebagai pihak yang justru mengurangi pelayana. Kemarahan dan kebencian dapat berkembang karena birokrat 'street-level' mengembangkan mekanisme 'coping'itu untuk menangani klien dalam batas-batas kondisi pekerjaannya. Seperti catatan John Mollenkopf meskipun motif manusiawi membawa para birokrat ini kedalam layanan publik, lipsky berpendapat bahwa mereka pasti mengontrol dan menurunkan layanan. Sebagaian besar birokrat tingkat 'jalanan' menyatakan bahwa mereka melakukan apa yang mereka pikirkan dan itulah yang terbaik yang bisa dilakukan.

Dengan adanya realitas birokrat street level itu, Lipsky mengusulkan dua cara untuk mengurangi ketegangan dan ketidakpuasaan klien dan membuat birokrat tingkat jalanan lebih akuntabel yakni dengan peningkatan partisipasi klien dalam pengambilan keputusan lembaga dan kemunculan birokrat profesional baru yang berketerampilan, berkomitmen, profesional. Fenome--na 'birokrasi tingkat 'jalanan' menunjukan ada perbedaan yang lebar antara kebijakan pemerintah yang harus dilakukan dan apa yang sebenarnya terjadi ketika kebijakan itu diimplementasikan. Ada perbedaan policy outcomes dari kebijakan yang menyebabkan adanya kondisi-kondisi terbatas yang dibawa oleh para birokrat tingkat jalanan, dimana kondisi itulah yang mana pada gilirannya, menimpa dan membatasi penerimaan layannan ma-

syarakat. Birokrat *street level* memiliki banyak kebijaksanaan. Sehingga masalah ditemukan dalam kurangnya akuntabilitas baik kepada masyarakat luas, kepada manajemen, atau untuk klien. Solusinya adalah munculnya profesionalisme baru sebagai harapan untuk mengembangkan dan mempertahankan birokrasi 'street-level' baru yang memenuhi harapan baik kebutuhan para birokrat maupun klien. Lipsky menunjukan, bahwa perubahan politik dan sosial dengan fokus pada keperihatinan manusiawi perlu muncul kepermukaan agar ada perubahaan seperti yang ia sarankan.

Kekuatan Lipsky adalah kemampuannya membongkar birokrasi 'street-level' dan memberikan sifat alamiah dan operasioanalisasi studinya. Dengan pegangan mendalam tentang pengetahuan didasarkan pada sumber-sumber sekunder dan studi kasus, ia menyakinkan bahwa kendala birokrat 'street-level' adalah harapan masyarakat, persyaratan organisasi, dan implementasi aktual dari kebijakan untuk klien yang terus berkembang. Sehingga dapat difahami apa yang disebut street level *bureaucrat*.

Dengan demikian dapat dirumuskan karakteristik birokrat tingkat jalanan adalah: *pertama,* berdasarkan posisinya pada warga negara, birokrat tingkat jalanan memiliki peluang untuk mempengaruhi penyampaian kebijakan publik, *kedua,* pekerja garis depan bertanggung jawab banyak kegiatan yang paling sentral dari lembaga-lembaga publik,dari menentukan kelayakan program untuk mengalokasikan keuntungan, menilai kepatuhan, pemberian sanksi dan membebaskan individu dan bisnis dari hukuman, *ketiga,* karena kegiatan ini melibatkan interaksi langsung dengan warga, pekerja lini depan juga menerapkan kebijaksanaan yang cukup besar.

Karakteristik *keempat,* sebagian besar output dari lembaga-lembaga publik mengambil bentuk jasa tidak berwujud dan ke-

giatan penegakan hukum,kualitas yang sulit untuk menilai dan memantau, kelima, ketika output ini melibatkan kontaklangsung dengan warga, kemampuan pengawas untuk memantau dan mengarahkan kegiatan staf terbatas. Karakteristik keenam, berbeda dengan proses produksi lainnya, proses ini membutuhkan layanan 'mengubah orang' dan regulasi lini depan pekerja untuk terlibat dalam proses produksi bersama dengan bahan baku mereka, pekerja jarang dapat menghasilkan hasil-hasil kebijakan yang diinginkan tanpa kerja sama aktif dari individu yang penerima manfaat masyarakat jasa atau sasaran peraturan publik. Ketujuh, saling ketergantungan ini memunculkan variabilitas yang besar dan ketidakpastian dalam pekerjaan birokrattingkat jalanan. Hal inijuga sangat meningkatkan kebutuhan mereka dan peluang mereka untuk melakukan penilaian.

Karakteristik kedelepan, mengingat posisi mereka pada negara dan warga negara dan peluang mereka untuk menerapkan kebijasanaan,pekerjaan lini depan ini memberikan pengaruh besar bahkan diluar kewenangan formal mereka. Kesembilan, mereka beroperasi sebagai birokrat yang tidak hanya memberikan tapi secara aktif mempengaruhi hasil-hasil kebijakan dengan menafsirkan peraturan dan mengalokasikan sumber daya yang langka. Kesepuluh, melalui rutinitas dan keputusan yang mereka buat, para pekerja ini pada dasarnya memproduksi kebijakan publik.

Demikian pada karya Lipsky bukan tidak ditemukan. Diluar perbedaan sudut pandang dengan teori strukturalis (model implementasi top down), kelemahan ditemukan pada karya Lipsky terutama berkaitan dengan kurangnya perhatian untuk mengatasi dampak nagatif sistem padaklien yang dilayani. Meskipun ia berbicara partisipasi klien, membangun kualitas layanan lembaga, dan mendorong profesional baru dengan semangat ideal-

isme, faktanya, tidak mungkin terjadi kepentingan masyarakat yang dilindungi. Sehingga kritik utama adalah bahwa Lipsky itu cukup memperhatikan cara-cara partisipasi masyarakat dalam berbagai bentuk yang dapat memfasilitasi hubungan yang diakui sulit antara penyedia layanan dan pihak yang dilayani tingkat jalanan. Lipsky melihat bahwa klien terisolasi dan tidak memiliki sumber daya untuk tindakan kolektif.

Disisi lain, seperti halnya yang dicatat oleh John Mollenkopf, dalam hal harapan untuk membuat birokrat 'street level' lebih akuntabel, Lipsky tidak menentukan solusi dan hanya melakukan diagnostik sosial yang lebih sibuk dengan ujungnya, tetapi tidak menentukan agenda sarana yang realistis. Bisa diamati pada bagian dimana Lipsky mencatat bagaimana pola adaptasi birokrat tingkat 'jalanan' ini menerima resiko streotip dari klien mereka, ternyata yang diamati Lipsky adalah sama seperti ia melihat para birokrat menstereotip klien mereka. Bahkan Molenkolf menyebutkan bahwa prilaku yang disuguhkan merupakan perilaku yang amat kaku dan paling buruk ibarat "besi-berpakaian stimulus respon".

Disisi lain dipertanyakan juga pandangan Lipsky bahwa birokrat tingkat jalanan ini pada dasarnya melakukan pekerjaan karena alasan altruistik tetapi terkikis oleh sistem namun demikian Lipsky tidak konsisten dengan ini dan pada akhirnya Lipsky tampaknya ragu tentang hal ini. Bahkan bagi Yates yang sudah m-enyatakan melalui penemuan dalam studi sendiri bahwa 'street-level' birokrat itu melakukan hal buruk karena merasa frutasi dan sakit hati karena rasa kurangnya berterimakasih pihak lain padahal mereka terima karena sudah melakukan pekerjaan pelayanan yang sulit dan sering kali berbahaya. Lebih-lebih mereka frutasi karena yang ditunjukan adalah kekurangannya. Pemikiran ini didukung oleh pendapat Mollenkopf yang melakukan studi

pada sebuah proyek yang merupakan upaya bersama serikat kerja karyawan dengan kantor walikota, kepala departemen, dan pekerja untuk melihat pendapat Lipsky bahwa birok-rat 'tingkat jalanan' memiliki otonomi dan kebijaksanaan.

Hasil proyek menunjukan bahwa mereka mengalami kurangnya kesempatan untuk berpartisi pasi dalam pembuatan kebijakan. Sehingga Mollenkopf percaya bahwa Lipsky meremehkan dampak kontrol manajemen pada birokrat tingkatjalanan. Demikian juga dengan pengaruh kekuatan politik pada respon birokrat 'street-level' untuk konsituennya. Sehingga diyakini oleh Mollenkopf bahwa kurangnya akuntabilitas tidak datang dari pekerja dalam menyediakan layanana. Krena mereka yang berada digaris depan pelayanan diharuskan menerapkan kebijaksanaan dan membuatkeputusan setiap hari saat mereka berinteraksi dengan klien.

Lipsky begitu efektif menunjukan faktor penyebabnya yaitu sumber daya terbatas seperti dana dan waktu yang mengharuskan birokrat tingkat 'jalanan' mengembangkan berbagai cara untuk menentukan siapa yang akan dibantu dan bagaimana mereka akan dibantu. Namun Andrea menyatakan bahwa Lipsky terlalu berstreotipy para birokrat pada klien mereka. Keritikan lain bahwa menyangkut metode yang digunakan dalam pelayanan, bahwa semua profesi dan tidak hanya semua 'street-level' birokrat akan mengembangkan beberapa metode 'pengolahan' untuk sejumlah besar klien dalam kondisi kerja yang terbatas dan kurang sumber daya, adalah dianggap benar. Artinya Lipsky tidak menyajikan standarisasi seorang birokrat 'street-level' yang khas, karena tiap birokrat yang menjalani kondisi kerja yang terbatas dan kurang sumberdaya, pasti akan menerapkanmetode 'pengolahan klien'.

Berlanjut dengan kritikan tentang mekanisme coping, an-

drea mengkritik dengan menggunkan istilah yang keras yaitu “besi-berpakaian stimulus respon” yang dipaksa mengadopsi mekanisme coping. Analisis yates yang tepat untuk pertanyaan itu, namun implikasinya bagi analisis Lipksy bahwa mekanisme coping akan selalu menghasilkan pelayanan yang kaku, perilaku tidak tertarik dan semua menyaksikan sesuatu yang paling buruk pada birokrat tingkat jalanan, padahal birokrat tingkat jalanan belum tentu semua sama, tidak tertarik untuk tidak terlibat penyedia layanan mekanis. Kebanyakan mereka bekerja dengan alasan altruistik. Meskipun sikap altruistik itu dikalahkan oleh sistem dan muncul permusuhan, tidak tertarik pada apapun selain no-mor rekening, namun masih banyak birokrat ‘street level’ yang mempertahankan keinginan untuk membantu orang lain. Dalam hal ini Lipsky memang ambigu berkaitan dengan pernyataan altruisme karena ia menyatakan bahwa semua kecewa karena sikap altrusisme yang tergerus oleh sistem namun sementara itu dalam membahas pilihan untuk perbaikan diakhir Lipsky menunjukan bahwa ada generasi baru yang profesional dan sikap altruismenya masih utuh dan hanya perlu didukung.

Tentang tulisan Lipsky bahwa birokrat tingkat jalanan beroperasi bebas kontrol dari manajerial, dikritik oleh Mollenkopf yang menyatakan bahwa meskipun mungkin tampak bahwa birokrat street level itu bertindak secara independen, namun masih ada kebijaksanaan dan prosedur yang harus diikuti dan struktur hirarkis dimana mereka bekerja. Oleh karena itu dipertanyakan apakah birokrat tingkat jalanan bebas dari pengaruh pengawasan sebagaimana yang Lipsky tunjukan? Sebagaimana Mollenkopf tunjukan, bagaimanapun, terlaluseringnya birokrat ‘street level’ tidak terlibat dalam keputusan mengenai kebijakan dan prosedural, namun masih ada sejumlah besar pedoman, kebijaksanaan dan kontrol atas klien yang akan dilayani; Bagai-

mana mereka akan dibantu, kapan mereka akan dibantu, dimana bantuan akan diberikan, dll. Dengan kekuatan itu, birokrat tingkat lapangan melakukan, mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan menjadi pembuat kebijakan.

Berkaitan dengan akuntabilitas, Lipsky menekankan kurang nya akuntabilitas birokrat 'street level'. Sebagian besar birokrat tingkat jalanan bekerja dalam isolasi dari supervisor dan rekan-rekannya. Dengan demikian tidak ada penilaian, dan supervisor hanya dapat memantau kuantitas kerja bukan kualitas pekerjaan individu. Kurangnya akuntabilitas menjadi isu utama masyarakat ketika birokrat 'street level' secara efektif harus mengelola daana masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan publik. Sehingga muncul pembenaran untuk pemikiran Lipsky tentang perlu adanya pertisipasi klien yang lebih besar, baik melalui pertemuan-pertemuan publik, keanggotaan dewan perwakilan, atau melalui survei. Masukan klien perlu dicari yang terkait dengan pengembangan kebijakan dan pengembangan prosedur untuk birokrasi 'street level'. Termasuk dalam hal ini peran pihak ketiga yakni para profesional yang diharapkan dapat mendukung tecipta dan munculnya para birokat-birokat street level yang baru yang diharapkan akan datang dengan gelombang idealisme. Mereka yang kompeten dan profesionalis itu tidak dapat lagi hanya berdiri di 'menara gading' namun harus juga turut berperan aktif. Lipsky bermaksud menunjuk kalangan Perguruan Tinggi dan kelompok masyarakat profesional lainnya.

Meskipun demikian banyaknya pandangan kritis tentang konsepsi Lipsky, ternaytakannya realitas birokrat street level ini dapat digunakan untuk mengenali permasalahan birokrasi saat ini dan bahkan lebih kyuarang 30 tahun yang lalu olehkarena permasalahan birokrasi saat ini serupa dengan permasalahan birokrasi pada 30tahun yang lalu. Seperti halnya pada era tahun

1970 dimana Earl Latham mempertanyakan kegunaan atau bahkan adanya suatu hirarki dalam administrasi publik. Seperti sebuah artikel iman dalam keyakinan agama, hirarki adalah simbol kepercayaan dalam bentuk organisasi ada kekuatan yang sebenarnya dan pengaruh yang mungkin datang dari selain kepala struktural organisasi. Orang-orang dalam sebuah organisasi bekerja sama karena keinginan untuk bertindak secara sosial dalam suatu kelompok untuk mencapai tujuan bersama, bukan karena struktur hirarki dan bukan pula karena pemimpin yang memberikan perintah.

Jadi karena orang-orang berada digaris depan, mereka memiliki pengetahuan yang terbaik dari fakta dilapangan dan oleh karenanya harus berpartisipasi dalam perumusan kebijakan baik dikantor pusat maupun dalam berbagai tindakan. Dalam sebuah refrensi 1993 National Performance Review, Lurent Dobuzinskis mencatat bahwa pemberdayaan pekerja adalah kebalikan dari hirarki dan kekuasaan membuat keputusan harus didelegasikan kepada orang-orang yang melakukan pekerjaan. Dalam menyajikan perspektif fenomenologis, William Waugh, Jr dan Wesley Waugh setuju dengan struktur non hirarkis untuk administrasi publik.

Dengan demikian, releven jika birokrat street level harus berpikir untuk dirinya sendiri saat berhadapan dengan situasi, dia memiliki keberanian untuk menggunakan alasan sendiri. Pegawai negri harus menjadi lebih kewirausaha dan dalam batas tertentu dipakai sebagaijaminan keadilan dan keterbukaan. Lipsky berpendapat bahwa kebijakan publik dipahami secara lebih baik di tingkat jalanan daripada ditingkat atas dari administrasi dimana disanalah ditentukan prosedurnya dan di mana kebijakan tersebut dibuat.

Lipsky juga mencatat bahwa dengan adanya kondisi kerja

yang ketat, memaksa birokrat 'street level' untuk mengembangkan metode menangani beban kasusu yang diluar kapasi-tasnya. Permusuhan sering dirasakan, bahkan beberapa pihak per-caya bahwa birokrat tingkat jalanan mengambil pendekatan Machiavellian dalam mengembangkan mekanisme coping, yakni menggunakan satu tujuan pengabdian tanpa pertimbangan untuk menggangu moral. Namun Lipsky menunjukan bahwa birokrat tingkat jalanan nyata mencoba untuk melakukan pekerjaan dengan baik dalam beberapa cara, kecuali karena sumber daya dan pedoman umum yang disediakan oleh sistem kurang memadai.

Oleh karena itu, birokrat 'street level' ditingkat lokal melakukan sejumlah besar pengaruh dalam memberikan pelayanan publik dan saat bersamaan diperlukan untuk membuat keputusan berdasarkan situasi yang dihadapi. Pihak yang memiliki otoritas seperti manager kota atau kabupaten dapat membuat keputusan, tetapi birokrat 'street level' yang berinteraksi dengan publik dan membawa mereka keluar. Misalnya, Wali kota bisa terpilih setelah banyak kejahatan narkoba dimasyarakat tetapi petugas yang harus membuat keputusan ditempat, apa yang harus dilakukan pada kejahatan yang sedang berlangsung. Atau pengawas sekolah akan mendapatkan banyak tekanan untuk membuat sekolah yang lebih aman setelah serangkaian insiden kekerasan disekolah tetapi guru dikelaslah yang harus membuat keputusan seketika apakah yang harus dilakukan pada prilaku siswa yang mencurigakan. Seseorang manajer kota pada dasarnya membuat keputusan untuk membawa pengembangan komersial didaerah yang memiliki perumahan biaya rendah.

Demikan juga dengan apa yang harus dan akan dilakukan oleh seorang petugas ketertiban dan keamanan (satpol PP dan Polisi diPolsek) ketika masih melihat masih banyak para pekerja seks melakukan transaksi seksual dengan pelanggannya pada sa-

at kebijakan pristitusi telah melakukan illegalisasi pada kegiatan mereka dan rumah bordil yang mereka huni. Demikian juga dengan kepala desa, jaksa, hakim, apa yang mereka perbuat ketika mendapati ada mucikari, dan PSK yang melanggar aturan KUHP dan Perda, bagaimana sikap mereka apa yang mereka melakukan bersentuhan langsung dengan klien dan apa juga mereka perbuat ketika mereka berhadapan denganmasyarakat sekitar yang memiliki sikap cenderung membiarkan dan 'setengah' menerima perbuatan prostitusi dan bordir illegal itu? Apa yang mereka lakukan berkaitan dengan pertanyaan-pertanyaan atas implementasi kebijakan, berkaitan dengan permusuhan/kebencian dan ketidak puasaan pada prilaku mereka dan juga pada sorotan media.

Dengan demikian realitas adminstrasi publik dalam birokrasi 'street level' adalah bahwa ia tidak adapat beroperasi secara hirarkis karena badan tersebut harus bergantung pada 'street level' birokrat untuk memberikan layanan. Sebagaimana birokrat tingkat jalanan dipaksa untuk mengembangkan mekanisme untuk klien karena keterbatasan sumber daya dan kondisi kerja, maka sikap negatif yang berkembang. Lipaky mengusulkan 3 bidang perubahan untuk adminstrasi publik yang akan memungkinkan birokrat 'street level' untuk menjadi lebih responsif dan simpatik terhadap dukungan individu masyarakat yaitu partisipasi klien, dan kembali fokus pada unsur manusia, dilakukan melalui perubahan sosial.

Birokrat 'street level' adalah seseorang profesional yang datang kelapangan untuk alasan altruistis. Namun altruisme mereka terkikis oleh sistem. Sementara itu hirarki tidak lagi bekerja diorhganisaat ini. Maka Administrasi publik seharusnya tidak menjadi perintah terpusat, tetapi fleksibel, kepemimpinan yang dapat mengilhami, membutukan komitmen dan kerjasama.

Pengetahuan birokrat 'street level' yang menguasai kinerja pekerjaan sehari-hari harus dimasukan dalam pengembangan pedoman organisasi. Kebijakan dan prosedur dapat dihindari tapi adanya pedoman dan prosedur itu tidak berarti mereka harus dipaksakan dari atas atau oleh otoritas yang tidak langsung menghadapi klien. Desentralisasi unit akan jauh lebih mungkin untuk mengembangkan rutinitas yang konsisten denagn penanganan klien yang responsif dan efisien daripada otoritas dipindahkan dari tempat kejadian. Pada dasarnya yang dipersoalkan adalah memanfaatkan kenyataan bahwa birokrat tingkat jalanan menentukan pelaksanaan kebijakan, bukan atasan mereka. Pendirian birokrat 'street level' dalam proses pengambialan keputusan akan meringankan atasan kebawah untuk melakukan komando.

Sebagai profesional, Lipsky juga mencatat bahwa pelatihan dari universitas perlu terus tesedia. Meskipun juga ditunjukannya, ia terlalu banyak hanya mengajar dari menara gading dan tidak memiliki pengalaman praktis. Beberapa pihak percaya bahwa administrasi publik tidak harus releven untuk berlatih praktis. Atau setidaknya sarjana tidak perlu menunjukan studi mereka memiliki relevansi dengan praktik kontemporer. Lipsky percaya bahwa birokrat 'street level' baru akan signifikan dibantu oleh kebijakan yang mendukung orientasi anatara pengajaran profesional dan praktek layanan. Mereka yang berada di menara gading harus berlatih apa yang mereka khotbahkan untuk bisa benar-benar melatih profesional baru birokrat 'street lavel'. Sebuah pendidikan yang lebih realistis lebih baik membekali birokrat tingkat jalanan untuk realitas pada pekerjaan mereka; partisipasi dalam pengembangan pedoman tidak hanya akan mengurangi isolasi birokrat 'steet level' tetapi juga membantu organisasi dalam mengembangkan kebijakan yang realistis dan pro-

sedural berdasarkan pengalaman mereka.

Ide mencari masukan publik dalam birokrasi bukanlah hal baru. Pada tahun 1945 Norton mencatat bahwa tujuan dari adminstrasi publik telah tampak melayang dari keprihatinan kepentingan publik, untuk asyik dengan efesiensi organisasi dan kontrol, hal ini menunjukan pentingnya memiliki sebuah birokrasi representatif untuk membantu menginformasikan pengambilan kebijakan dan juga memperluas perspektif dan memperjelas kepentingan umum. Meskipun demikian penekanan dalam administrasipublik tetap pada efesiensi dan efektifitas. Diyakini oleh Luther Gulick bahwa Ilmu administrasi, apakah publik atau swasta, adalah efesinsi. Dan konferensi 1968 di Minnowbrook membahas keadaan administrasi publik saat ini, Sebagaimana tercatat dalam konferensi itu mengatur sejumlah teori kontemporer. Salah satu hasil dari konferensi adalah pembuat keadilan sosial berfokus pada evaluasi kebijakan dan interprestasi.

Oleh karena itu administrasi publik mulai tertarik pada klien dan pendekatan fenomologi yang juga hasil dari Konferensi Minnowbrook, yang menawarkan satu perangkat alat yang berguna untuk adminstrasi publik karena membantu penulis mengenali isu-isu penting agar mereka peka terhadap realitas dimana orang dan masyarakat harus bersaing. Pendekatan Fenomenologis yang bisa menjaga pejabat dari pengasingan dukungan publik berkaitan dengan program-program yang tidak mende*personalizing* dan dengan merespon hal-hal yang berkaitan dengan masalah publik dan ekuitas/keseimbangan sosial yang mencakup respon birokrasi, pilihan warga negara, dan partisipasi demokratis.

Lipsky mencatat bahwa pada tahun 1980 partisipasi klien bukan pendekatan standar tapi tujuan rekayasa sosial yang sering mendominasi. Ini adalah salah satu perubahan yang dire-

komendasikan. Partisipasi klien perlu terjadi untuk birokrasi tingkat jalanan baik untuk peka terhadap kebutuhan klien danu untuk mengurangi beberapa permusuhan publik yang mengarah pada mereka.

Saat sekarang ini upaya dibuat untuk mencakup masyarakat umum dan klien tertentu dalam keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Klien diwakili melalui dengar pendapat yang diadakan, survei, jajak pendapat dan instrumen pasar lainnya, studi digunakan untuk menentukan opini publik, penggunaan saluran komunikasi informal baru seperti internet telah membuka jalan baru bagi warga abaik untuk mendapatkan informasi dan memiliki input, dengar pendapat komite legislatif, dan kelompok yang terorganisasi. Semua itu menambah kemampuan masyarakat untuk memiliki suara dalam kebijakan yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Meskipun partisipasi klien dapat meredakan beberapa konotasi negatif publik, sehingga klien menjadi lebih terlibat, administrasi publik pasti masih harus berurusan dengan pertanyaan-pertanyaan, permusuhan dengan klien, dan media. Ini berarti bahwa sebagai birokrat tingkat jalanan dalam bekerja dengan klien, maslah mungkin akan diperbesar oleh media. Seperti halnya adanya reaksi berlebihan oleh polisi sering menyebabkan penciptaan simpati media kepada para korban. Sebagai contoh, ketika seorang wanita berusia 90 tahuan berhadapan dan ditembak oleh polisi dalam penyerbuan rumah, timbul kritik tajam media pada polisi. Zmedia juga mengkritik sekolah-sekolah lokal yang gagal menjaga komunikasi yang baik dengan orang tua dan hal itu dapat membuat pekerjaan guru menjadi jauh lebih sulit. Namun terlepas dari perangkap, birokrasi 'street level' lebih siap untuk menerapkan kebijakan jika penerima layanan terlibat dalam pengambilan keputusan. Memahami perspektif klien dan

karyawan dan termasuk nilai-nilai dan perspektif masyarakat, perlu untuk memahami dampak dari sebuah orga-nisasi publik.

Akhirnya, birokrasi tingkat 'jalanan' meminta semua dengan kebutuhan untuk membawa unsur manusia (altruisme) kembali kedalam adminstrasi publik. Birokrasi tingkat kjalanan telah menjadi tidak manusiawi karena mereka menanggapi dilema yang diciptakan oleh kurangnya sumber daya dan kondisi kerja yang terbatas.

Dari kajian Waugh Jr. Dan Waugh diketahui bahwa penurunan dukungan publik menunjukan bahwa sudah waktunya untuk mengevaluasi kembali pekerjaan saat ini dengan efesiensi dan reformasi manajerial, terutama ketika tidak konsisten dengan maslah sosial. Menurut Lipsky reformasi kepentingan pada tahun 1980 terletak ditangan para administrator yang mencari efesiensi dan efektifitas, serikat yang melihat kondisi kerja membaik, tetapi ingin melindungi manfaat kerja, dan klien yang mencari perbaikan pelayanan tetapi tidak memiliki legitimasi dalam area kebijakan. Dia mencatat bahwa perubahan dalam birokrasi 'street level' tidak mungkin terjadi dalam masyarakat dari kepentingan yang terlindungi kecuali gerakan sosial dan politik membawa prioritas penyediaan layanan yang lebih manusiawi kegaris depan perhatian. Jadi apa yang bisa dikatakan tentang birokrasi tingkat 'jalanan'? Boc percaya bahwa bentuk teori sosial kritis Marcuse sejajar denagn pemikiran kontemporer tentang cara untuk memanisiawikan organisasi, hubungan interpersonal, dan operasionalisasi pemerintah.

Perubahan bertahap dapat dilihat dengan meningkatnya kesempatan untuk klien/keterlibatan warga. Namun pengawasan publik dan ketidak puasaan denganlembaga-lembaga pelayanan manusia tetap. Waugh, Jr dan Waugh percaya ekonomi telah menjadi bahasa administrasi dan pembuatan kebijakan dan

nilai-nilainya semua orang. Kebutuhan ekonomi meningkat dan menggantikan kebutuhan manusia. Selama kendala keuangan tetap menjadi faktor dalam kondisi kerja birokrasitingkat jalanan, para pekerja garis depan akan dipaksa untuk mengembangkan mekanisme coping untuk meregakan sumber daya yang terbatas waktu, personil, dan pendanaan untuk mencapai basis pelanggan yang terus tumbuh. Dengan munculnya internet dan layanan telepon terkomputerisasi menjawab kelembagaan yang lebih impersonal sebagai efisiensi dan ekonomi sekali lagi mengganti fokus pada kebutuhan manusia. Apresiasi publik yang rendah untuk lembaga dan pejabat yang tidak sensitif dan tidak responsif dalam beberapa dekade terakhir. Dengan semua kemajuan teknologi dalam penekanan pada keadilan sosial, abad ke-21 birokrat 'street level' tidak tampak jauh dari 1980. Jadi Street Level Birokrasi tetap relevean denganadministrasi publik saat ini seperti ketika ditulis hampir 30 tahun yang lalu.

3.2 Implementasi Kebijakan

Pengertian Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diputuskan menurut Muhadjir Darwin (1995) perlu diimplementasikan agar memberikan akibat tertentu pada masyarakat sasaran, dalam konteks studi ini agar PSK lebih siap untuk kembali ke masyarakat. Proses ini dikenal dengan proses implementasi kebijakan. Dalam proses ini implementornya adalah agen-agen pelaksana, umumnya dinas-dinas pemerintah dan juga non pemerintah seperti lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan lain sebagainya.

Dalam proses implementasi ini berlangsung upaya-upaya pendayagunaan risorsis (sumber daya), baik sumber daya manusia maupun sumber dana, diperlukan intrepretasi kebijakan, manajemen program dan penyediaan layanan kepada sasaran kebi-

jakan. Proses ini menghasilkan program, proyek dan langkah-langkah nyata dari aparat pelaksana. Tindakan-tindakan nyata inilah yang kemudian menghasilkan dampak tertentu bagi masyarakat termasuk bagi pelaksananya sendiri.

Implementasi kebijakan dapat menimbulkan dampak positif bagi masyarakat sebagaimana yang diharapkan, namun ada juga dampak negatifnya yang semula tidak diperhitungkan. Implementasi kebijakan yang dilakukan secara tidak efektif mengakibatkan perubahan yang diharapkan oleh masyarakat menjadi tidak signifikan, dengan kata lain gagal.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Samudra Wibowo (1994) memberikan konsepsi bahwa implementasi kebijakan dapat juga berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya ada dan terjadi, sesudah program diberlakukan atau dirumuskan, yaitu terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara.

Implementasi menurut Jones dalam Winarno (2004), diartikan sebagai *"getting the job done"and doing it"*. Pengertian yang demikian ini merupakan pengertian yang sangat sederhana. Tetapi dengan kesederhanaan rumusan yang demikian ini, tidak berarti implementasi kebijakan adalah merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Tetapi pelaksanaannya menurut Jones, menuntut adanya syarat antara lain, adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi yang mana dalam hal ini sering disebut *resources*. Karenanya lebih lanjut, Jones merumuskan batasan implementasi sebagai "*A Process of getting additional resources so as to figure out what is to bo done*" dalam hal ini implementasi merupakan proses penerimaan sumber daya tambahan sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan.

Apa yang dikemukakan oleh Jones tentang implementasi

tersebut diatas, tidak kurang dari suatu tahapan dari suatu kebijakan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan yang berurutan. *Pertama,* merumuskan tindakan yang akan dilakukan. *Kedua,* melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan itu.

Donald s. Van Mater dan Carl E. Van Horn dalam Winarno (2005) menguaraikan batasan implementasi sebagai:

> *policy implementation encompasses those action by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set fort in prior policy decisions inti operational term, as well as continuing effort to achieve the large and small changes mandated by policy decesions.*

Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan men jadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan yang baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Berdasarkan pendapat-pendapat diatas, maka dapatlah diambil kesimpulan pengertian, bahwa implementasi adalah proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber yang didalamnya termasuk manusia, dana dan kemampuan organisasional, yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok), untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Disamping itu implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Model-Model Implemetaai Kebijakan

Dengan memperhatikan beberapa pengertian implement-tasi yang telah dijelaskan sebelumnya, maka kajian implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program men jadi tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan berlangsung maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi.

Model implementasi kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah (*messes*) dengan membantu mengurangi kompleksitas dan menjadikannya dapat dikelola oleh para analis kebijakan. Disamping itu model implementasi kebijakan dapat membantu membedakan hal-hal yang esensial dan yang tidak esensial dari situasi masalah, mempertegas hubungan diantara faktor-faktor atau variabel-variabel penting, dan membantu menjelaskan dan memprediksikan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-piihan kebijakan (William N. Dunn, 2000: 233).

Model-model implementasi kebijakan juga dapat memainkan peran kreatif dan kritis didalam analisis kebijakan dengan mendorong para analis untuk membuat asumsi-asumsi eksplisit mereka sendiri untuk menentang ide-ide konvensional maupun metode-metode analisis penggunaan model-model implement-tasi kebijakan bukanlah masalah pilihan, karena setiap orang menggunakan beberapa model (William N. Dunn, 2000: 233).

Jay Forrester dalam William N. Dunn,2000, mengatakan:

> Setiap orang menggunakan model secara konstan. Setiap orang dalam kehidupan pribadinya dan bisnisnya secara naluriah menggunakan model-model untuk membuat keputusan. Citra mental tentang dunia di sekeliling anda yang anda bawa kedalam pikiran adalah model. Seseorang tidak mempunyai kota atau pemerintah atau negara di daam kepalanya. Dia hanya mempunyai konsep yang terseleksi dan hubungan

yang digunakan untuk menampilkan sistem nyata. Citra mental merupakan model. Semua keputusan kita ambil atas dasar model. Persoalannya bukanlah menggunakan atau mengabaikan model. Persoalannya hanyalah memilih diantara banyak alternatif.

Dengan menyederhanaan situasi masalah, model tak terelakkan menyumbang distorsi selektif atas realitas. Model sendiri tidak dapat memberitahu kita bagaimana membedakan pertanyaan-pertanyaan yang esensial dari yang tidak esensial; juga tidak dapat menjelaskan, memprediksi, mengevaluasi dan bukan merupakan bagian dari model itu. Sementara itu model dapat membantu kita untuk melakukan tugas-tugas analitis, kata kuncinya ada pada "kita", untuk itu kita dan bukan model yang menyediakan asumsi-asumsi yang diperlukan untuk menginterpretasikan gambaran realitas yang diterapkan oleh suatu model. Dan model diciptakan untuk membantu membuat keputusan yang lebih baik (William N. Dunn, 2000: 234).

Dalam studi kebijakan Negara, terdapat banyak model implementasi kebijakan yang antara lain dikemukan oleh, Smit, Sintesis Mazmanian dan Sabatier, Van Meter dan Van Horn dan George Edwards III.

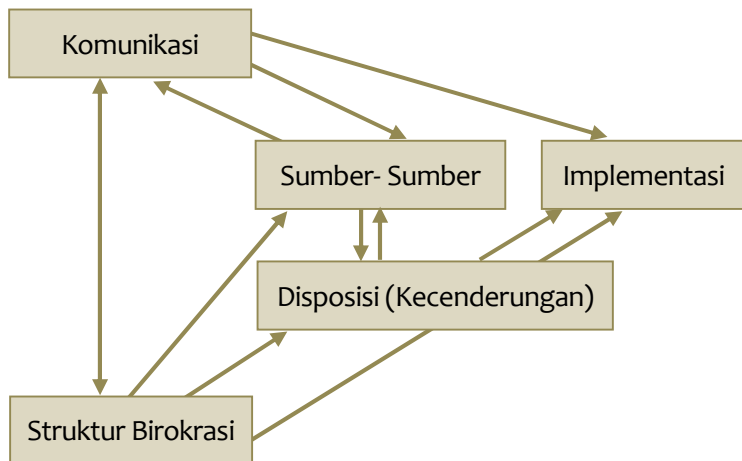
Untuk keperluan studi ini, penulis menggunakan model George Edwards III, dengan pertimbangan model ini dapat menjawab dua buah pertanyaan penting yakni, prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan dapat berhasil, dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal. Model ini berusaha menjawabnya dengan membicarakan empat faktor krusial dalam implementasi Kebijakan Bupati Nomor; 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember. Em-

pat faktor krusial yang di maksud Edwards antara lain; komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau kecenderungan-kecenderungan dan struktur birokrasi. Disamping itu model Edwards lebih mudah memahami realitas dan dapat menjawab variabel eksternal dibanding model lainnya.

3.3 FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Sebagaimana telah dikemukakan, bahwa untuk menganalisisi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dalam studi ini digunakan teori George Edwards III, yang mengemukakan ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor *communication, resources, disposition dan bureaucratic structure*. Keempat faktor itu akan dijelaskan sebagai berikut ini.

Model Implemetasi George Edwards III

Komunikasi
Sumber- Sumber
Implementasi
Disposisi (Kecenderungan)
Struktur Birokrasi

Sumber: Budi Winarno (2004)

Faktor Komunikasi

Secara umum Edwards dalam Winarno 2004 membahas

tiga hal penting dalam proses komunikasi, yakni, transmisi, konsistensi dan kejelasan. Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan.keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk itu tidak jelas, maka para pelaksana (*implementors*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selaian itu, mereka juga akan mempunyai keleluasaan memaksakan pandangan-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan atasan mereka atau pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan kosistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administratif dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif. Sementara itu, ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan.

1. Transmisi.

   Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pe-

laksanaannya telah dikeluarkan.

Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implemetasi. *Pertama*, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. *Kedua*, informasi melewati berlapis-lapis hierarkhi birokrasi. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah-perintah pelaksana. Ketiga, kadang-kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi yang sebenarnya.

2. Kejelasan.

   Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpertasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun demikian, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi.

   Edwards mengidentifikasikan enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggung jawaban kebijakan dan sifat pembuatan kebijakan pengadilan.

3. Konsistensi.

   Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi

kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Disisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong pelaksana akan mengambil tindakan yang sangat longggar dalam menafsirkan dan mengimple-mentasikan kebijakan, bila hal ini terjadi maka, akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuna-tujuan kebijakan.

Dengan adanya faktor komunikasi, maka masyarakat baik di lokalisasi desa Puger Kulon Kecamatan Puger maupun diluar lokalisasi akan menganggap bahwa Keputusan Bupati Nomor: 188.45/38/012/2007 tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi akan mengerti, memahami dan melaksanakan keputusan Bupati tersebut.

Faktor Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin dapat diteruskan dengan cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan pubik. Sumber-sumber tersebut dapat meliputi;

1. Staf.

   Barangkali sumber yang paling penting daam melaksanakan kebijakan adalah sfat. Ada satu hal yang harus diingat bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang

banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi akan berhasil. Namun disisi lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Dengan demikian, tidaklah cukup hanya dengan jumlah pelaksana yang memadai untuk melaksanakan suatu kebijakan. Para pelaksana harus memiliki keterampilan-keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Kurangnya personil yang terlatih dengan baik akan dapat menghambat pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang menjangkau banyak pembaharuan.

Kurangnya keterampilan-keterampilan pengelola merupakan masalah besar yang dihadapi pemerintah daerah. Hal ini disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesioanal. Faktor lain adalah kesulitan dalam merekrut dan mempertahankan adminstrator-administrator yang kompenten, karena pada umumnya gaji, pretise dan jaminan kerja mereka yang rendah. Persoalan yang lain berangkat dari pemrakarsa program kebijakan dan pembiayaan program-program kebijakan. Suatu program kebijakan seringkali diprakarsai oleh badan-badan legeslatif dan pembiayaannya diserahkan kepada ekskutif. Akibatnya, para adminstrator kebijakan seringakali tidak menerima dana yang memadai untuk membayar jumah dan tipe personil yang dibutuhkan guna melaksanakan kebijakan tersebut. Namun demikian, dana atau uang tidak selalu merupakan jawaban terhadap kesulitan yang mungkin timbul. Dalam kenyataannya, dana yang besar tidak selalu mudah mendapatkan personil yang terampil. Hal ini terjadi karena pemerintah mengatur persoalan-persoalan teknis dengan sangat tinggi.

2. Informasi.

Dalam hal ini, informasi mempunyai dua bentuk yaitu; 1)

informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. 2) data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak. Kurangnya pengetahuan tentang bagaimana mengimplementasikan beberapa kebijakan mempunyai beberapa konsekuensi secara langsung diantaranya, *pertama,* beberapa tanggung jawab secara sungguh-sungguh tidak akan dapat dipenuhi tepat pada waktunya, *kedua,* ketidakefesienan. Kebijakan yang tidak dapat menyebabkan unit-unit pemerintah lain atau organisasi-organisasi dalam sektor swasta membeli perlengkapan, mengisi formulir atau menghentikan kegiatan-kegiatan yang diperlukan.

3. Wewenang.

Sumber lain yang penting dalam pelaksanaan adalah wewenang. Wewenang ini akan berbeda-beda dari satu program ke program yang lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda, seperti misalnya: hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan, mengajukan masaah-masalah kepengadilan, mengeluarkan perintah kepada para pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada pemerintah daerah, membeli barang-barang dan jasa atau memungut pajak. Namun demikian, dalam beberapa hal suatu badan mempunyai wewenang yang terbatas atau kekurangan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan dengan tepat. Bila wewenang formal tidak ada, atau sering disebut sebagai wewenang di atas kertas, seringkali salah dimengerti oleh para pengamat dengan wewenang yang efektif. Padahal kedua-

nya mempunyai perbedaan yang cukup esensial. Wewenang diatas kertas atau wewenang formal adalah suatu hal, sedangkan apakah wewenang tersebut digunakan secara efektif adalah hal lain. Dengan demikian, bisa saja terjadi suatu badan mempunyai wewenang formal yang besar, namun tidak efektif dalam menggunakan wewenang tersebut.

Lindblom dalam Winarno (2004) menyatakan bahwa: "kewenangan dapat dipahami dengan sebaik-baiknya kalau kita mengenal dua jalur dimana berbagai orang menggunakan berbagai metode kontrol. Jalur pertama, setiap kali bila seseorang ingin menggunakan berbagai metode kontrol, ia menerapkan berbagai metode kontrol (antara lain persuasi, ancaman, dan tawaran keuntungan) terhadap orang-orang yang dikontrolnya. Jalur kedua, pihak pengontrol hanya kadang-kadang saja metode-metode itu untuk membujuk orang-orang yang dikontrolnya agar mentaati peraturan yang ada bahwa mereka harus tunduk terhadapnya".

Lindblom mengemukakan ciri-ciri kewenangan, yakni; kewenangan selalu bersifat khusus, kewenangan baik sukarela maupun paksaan merupakan konsesi dari mereka yang bersedia tunduk, kewenangan itu rapuh, kewenangan diakui karena berbagai sebab. Sedangkan sebab-sebab kewenangan terdiri dari; 1) sebagian orang beranggapan bahwa mereka lebih baik jika ada seseorang yang memerintah. 2) kewenangan mungkin juga ada karena adanya ancaman, teror, dibujuk, diberi keuntungan dan lain sebagainya.

4. Fasilitas-fasilitas.

Yang merupakan fasilitas fisik diantaranya, sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, mungkin memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang

untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

Sumber daya kebijakan yang meliputi staf, informasi, wewenang dan fasilitas sangat penting bagi implementasi Kebijakan Bupati No; 18845/39/012.2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember. Tanpa adanya sumber daya, kebijakan Bupati yang telah dirumuskan diatas kertas mungkin hanya akan menjadi rencana saja dan tidak pernah ada realitasnya.

Faktor Disposisi (kecenderungan)

Disposisi ini diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

1. Dampak disposisi.

   Banyak kebijakan masuk ke dalam "zona ketidakacuhan". Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana (Edwards dalam Winarno, 2004).

   Jika orang diminta untuk melaksanakan perintah-perin-

tah yang yang tidak mereka setujui, maka kesalahan-kesalahan yang tidak dapat dielakkan terjadi, yakni antara keputusan-keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan. Dalam kasus-kasus seperti ini, maka para pelaksana kebijakan akan menggunakan keleluasaan dan kadang-kadang dengan cara-cara yang halus untuk menghambat implementasi.

2. Pengangkatan Birokrat.

Kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Hanya yang menjadi persoalan adalah bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi, mengapa mereka tidak diganti dengan orang yang lebih bertanggung jawab kepada pemimpin-pemimpin mereka? Hal ini terjadi karena pengangkatan personil lebih mengarah pada pertimbangan-pertimbangan politik dari pada menduduki suatu jabatan yag mempunyai kapasitas tertentu. Keuntungan yang didapat dalam hal ini mungkin hanya menyenangkan pendukung-pendukung politik, tetapi mereka tidak akan memberikan landasan bagi terciptanya administrasi yang sehat. Dengan perkataan lain bahwa pertimbangan-pertimbangan politik daam pengangkatan pejabat tinggi hanya akan menghambat implementasi kebijakan yang efektif. Terlebih bila pengangkatan pejabat tinggi tersebut semata-mata untuk menampung berbagai kelompok yang ada di masyarakat, maka besar kemungkinan akan menghancurkan kebijakan itu sendiri.

3. Beberapa Insentif

Mengubah personil dalam birokrasi pemerintah merupakan pekerjaan yang sulit dan tidak menjamin proses implementasi dapat berjalan lancar.

Menurut Edwards (dalam Winarno 2004) bahwa *"salah*

satu tekhnik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan manipulasi insentif-insentif"

Dikarenakan pada umumnya orang bertindak menurut kepentingannya sendiri-sendiri, maka memanipulasi insentif-insentif oleh para pembuat kebijakan tingkat tinggi besar kemungkinan mempengaruhi tindakan-tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah biaya-biaya atau keuntungan-keuntungan tertentu barangkali akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi organisasi atau kebijakan substantif.

Apabila implementor kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember memilki disposisi atau kecenderungan-kecenderungan yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan (*police maker*).

Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber untuk mengimplemetasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisiennya struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern.

Menurut Edwards III dalam Winarno 2004, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni;

1. Pengaruh Struktur Birokrasi bagi Implementasi (SOP)

   Struktur oraganisasi-organisasi yang melaksanakan kebijakan mempunyai pengaruh penting pada implementasi. Salah satu aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (*Standard Operating Procedures, SOP*). Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

   SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Disamping itu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dari suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi. Namun demikian, SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program-program yang luwes mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru daripada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini.

2. Fragmentasi.

   Fragmentasi dapat mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi. 1) Tidak ada orang yang akan me-

ngakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. 2) Pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

Oleh karenanya, dalam pengimplementasian Kebijakan Bupati Nomor: 188.45/38/012/2007 tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi ini harus juga memperhatikan faktor struktur organisasi ini, dimana struktur organisasi birokrasi ini juga mempengaruhi derajat keberhasilan implementasi Keputusan Bupati tersebut. Jika birokrasi terlalu birokratis, kurang luwes, maka implementasi cenderung kurang efektif.

Landasan dan Mutu Implementasi

Menurut Islamy (1001: 9-10), untuk bisa melihat apakah proses implementasi telah berjalan dengan baik, maka ada seperangkat kriteria yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Apakah startegi atau pendekatan implementasi telah teridentifikasi, dipilih dan dirumuskan dengan jelas?
2. Apakah unit pelaksana telah disiapkan? Dalam hal ini adalah Dinas-dinas yang masuk dalam Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial (Dinsos, Satpol PP, Bakesbang, Gerakan Peduli Perempuan (GPP) dan organisasi masyarakat lainnya).
3. Apakah aktor-aktor utama (*poice subsystems*) telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut? Apakah prinsip "*delivery mix*" (pencampur-

an) telah dilaksanakan? Hal ini berkaiatan dengan pelaksana kebijakan mulai dari Muspida, Sekretaris Daerah sampai unsur-unsur organisasi masyarakat.

4. Apakah prosedur operasi baku telah ada, jelas dan difahami oleh pelaksana kebijakan? Hal ini berkaiatan dengan kejelasan petunjuk tekhnis dan pelaksanaan Kebijakan Bupati No: 188.45/39/012/2007.
5. Apakah koordinasi pelaksana telah dilakukan dengan baik? Hal ini berkaiatan dengan koordinasi antar pelaksana Kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupetan Jember.
6. Bagaimana, kapan dan kepada siapa alokasi sumber-sumber hendak dilaksanakan? Hal ini berkaiatan dengan *timing* dan penetapan penyaluran dana Kebijakan Bupati No: 188.45/39/012/2007
7. Apakah hak dan kewajiban, kekuasaan dan tanggung jawab telah diberikan dan difahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan? Hal ini berkaiatan dengan hak dan kewajiban serta tanggung jawab pelaksana Kebijakan Bupati No: 188.45/39/012/2007.
8. Apakah pelaksana kebijakan telah dikaitkan dengan rencana tujuan dan sasaran kebijakan? Hal ini berkaitan dengan kesesuaian tujuan dan sasaran Kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupetan Jember.
9. Apakah teknik pengukuran dan kriteria penilaian keberhasilan pelaksana kebijakan telah ada, jelas dan diterapkan dengan baik? Hal ini berkaiatan dengan pelaporan pelaksanaan Kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan

prostitusi di Kabupetan Jember.

10. Apakah penilaian kinerja kebijakan telah menerapkan prinsip-prinsip efisiensi ekonomi dan politis serta sosial? Hal ini berkaiatan dengan kinerja pelaksana Kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupetan Jember.

Kriteria-kriteria diatas dalam studi Kebijakan Bupati No: 188.45/39/012/2007, tentang penutupan tempat pelayanan transisi untuk pekerja seks komersia dan penutupan prostitusi di Kabupetan Jember, yang dilakukan oleh penulis dipergunakan sebagai alat untuk menganalisis keberhasilan implementasi kebijakan Bupati tersebut. Dalam hal ini penulis menilai bahwa kriteria diatas mencakup adanya koalisi seluruh aktor kebijakan yang dalam studi ini disebut implementor.

Adapun koalisi implementor dalam implementasi suatu kebijakan sangatlah dibutuhkan, maka koalisi implementor-implementor dalam konteks ini adalah suatu persatuan atau kesatuan dari orang atau dinas atau badan atau organisasi yang berperan sebagai pelaku utama dalam implementasi suatu kebijakan.

Evaluasi Kebijakan

Evaluasi seringkali mempunyai makna yang disamakan dengan penaksiran (apresiasi). Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi juga dapat dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Namun ketika evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Sehingga secara umum evaluasi kebijakan dapat dika-

takan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian yang mencakup substansi, impelementasi dan dampak (Winarno, 2004:166). Dengan demikian evaluasi kebijakan dapat meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun dampak kebijakan.

Berkaiatan dengan makna evaluasi kebijakan diatas, maka evaluasi memiliki fungsi yang sangat penting dalam proses kebijakan. Menurut Dunn (2000: 609) dijelaskan bahwa fungsi evaluasi kebijakan antara lain:

1. evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu.
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dan mendefinisikan mengoperasikan tujuan dan terget.
3. Evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Evaluasi kebijakan, baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah cukup waktu (Subarsono, 2005: 119), selanjutnya dikatakan bahwa semakin startegis suatu kebijakan, maka diperlukan tenggang waktu yang lebih panjang. Sebaliknya semakin teknis sifat dari suatu kebijakan atau program, maka evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang lebih cepat semenjak diterapkannya kebijakan yang bersangkutan. Walau tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi tetapi Subarsono mengatakan bahwa untuk mengetahui

out-put, dan dampak suatu kebijakan sudah dapat dilakukan 5 (lima) tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan. Kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupetan Jember, diimplemen-tasikan sejak tanggal 1 April 2007 sampai saat ini dan sudah berjalan 1 (tahun). Dengan demikian belum cukup waktu diadakan evaluasi, maka penulis hanya membatasi sampai implementasi saja. [*]

Bab 4

PUGER SEBAGAI BASIS KAJIAN

4.1 GAMBARAN UMUM KECAMATAN PUGER

Studi ini berlokasi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember Propinsi Jawa Timur. Adapun Gambaran secara rinci mengenai Kecamatan Puger adalah sebagaimana diuraikan dibawah ini.

Monografi Daerah

Kecamatan Puger mempunyai luas wilayah 149.00 Km^2 dengan ketinggian rata-rata 12m dari atas permukaan laut. Kecamatan Puger terdiri dari 12 desa yaitu: Wringin Telu, Purwoharjo, Mojomulyo Puger Kulon, Puger Wetan, Mojosari, Grenden, Kasiyan, Mlokorejo, Wonosari, Jambearum, Bagon. Seluruh Desa berkualifikasi Desa Swadaya.

Berdasarkan catatan dokumen Kantor Kecamatan Puger tahun 2007, batas wilayah kecamatan ini terdiri dari; sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Balung, sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Wuluhan, sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Gumukmas, dan sebelah Selatan berbatasan

dengan Laut Jawa.

Sebagai obyek studi, Desa Puger Kulon menduduki rangkin pertama atau paling banyak, baik jumlah Dusun, Rukun Warga (RW), maupun Rukun Tetangga (RT), yaitu berjumlah 6 (enam) dusun dengan jumlah Rukun Warga 20 (dua puluh) dan Rukun Tetangga 73 (tujuh puluh tiga).

Letak Tempat Pelayanan Sosial Transisi Pekerja Seks Komersial tepatnya berada di RW. IX yang membawahi RT. 01, 02, dan 03. Sedangkan ketau RW IX dipercayakan kepada Bapak Didik Wahyudi yang merangkap profesi sebagai mucikari.

Lebih jauh Pak Didik selaku ketua RW mengatakan:

> *Warga di luar RW IX biasa menamakan dirinya sebagai penduduk biasa artinya penduduk yang seperti pada umumnya, melakukan aktivitas seperti warga desa lain, yang tidak melakukan perzinahan dalam aktivatas sehari-hari, dan menamakan warga lokalisasi sebagai penduduk yang luar biasa, artinya ya kebalikan dari yang biasa gitu lho.*

Sarana dan Prasaran

Saran dan prasaran kesehatan yang ada di Desa Puger Kulon antara lain; terdapat 1 (satu) puskesmas, dengan 1 (satu) puskesmas keliling, 14 (empat belas) posyandu, 3 (tiga) dokter, 3 (tiga) bidan dan 1 (satu) perawat.

Para ahli medis yang bertugas di Pusekesmas yang berada di desa Puger Kulon mempunyai tugas memberikan pembinaan kepada penghuni kompleks lokalisasi akan pentingnya menjaga kesehatan pribadi dan lingkungan dari penyakit menular. Disamping itu informasi pemakaian kondom dan pemeriksaan VCT secara bergiliran juga menjadi tugas perangkat puskesmas.

Lia Wahyu Nuraini sebagai petugas lapangan LSM Jember Sehat Sejahter (JESA) mengatakan:

> *Sudah ada 29 PSK yang kena HIV yang masih dalam penanganan*

kami, namun setelah penutupan lokalisasi saya kehilangan jejak mereka, kami menyesali kenapa langsung menutup lokalisasi tanpa melibatkan kami?.

Salah satu Member of Internationa AIDS Society, Arya menyesalkan penutupan lokalisasi dengan alasan:

> *… penutupan lokalisasi tidak efektif, sebab salah satu parameter sejauhmana penyebaran HIV-AIDS di sebuah kawasan bisa dipantau melalui lokalisasi. Apa ada jaminan lokalisasi ditutup praktik prostitusi hilang. Jika ditutup, para PSK malah akan menyebar dan pada akhirnya juga menyebarkan potensi HIV-AIDS.*

Disamping sarana dan prasarana kesehatan di desa Puger Kulon juga terdapat sarana dan prasaran umum yang sampai sekarang masih ada terdiri dari:

1. Gedung Pertemuan/Aula Pendopo: fungsinya dipergunakan untuk pembinaan moral keagamaan, pembinaan keterampilan, pembinaan kesehatan, pembinaan hukum, musyawarah warga, dan lain-lain.
2. Tempat Parkir: fungsinya untuk parkir kendaraan para tamu baik tamu pelanggan PSK maupun tamu secara umum.
3. Pos Penjagaan: fungsinya menjaga keamanan kedatangan tamu harus lapor dan bayar uang keamanan, menjaga keamanan mobil dan sepeda motor yang sedang di parkir, serta menjaga keamanan para PSK.
4. Tiga pos Kamling: fungsinya menjaga keamanan secara umum baik keamanan warga masyarakat disekitar komplek Lokalisasi maupun para penghuni komplek.
5. Kantor RW IX: fungsinya untuk menerima tamu baik dari aparat pemerintah maupun tamu umum yang ada keperluan kepada Bapak RW IX, musyawarah pengurus RW, RT dan perwakilan tokoh masyarakat

4.2 Berdirinya Tempat Pelayanan Sosial Transisi Pekerja Seks Komersial (TPST-PSK) Kecamatan Puger

Lokasi Pusat Pelayanan Sosial Transisi Pekerja Seks Komersial Desa Puger Kulon berada pada jarak kurang lebih 2 Km barat daya Balai Desa Puger Kulon, disebelah barat sungai Besini, dan kurang lebih 9 Km sebelah Selatan dari Kecamatan Puger. Sedangkan jarak dari Kabupaten Jember sekitar kurang lebih 30 KM. Lokasi tersebut menempati tanah seluas kurang lebih 20 Ha, membujur dari Timur ke Barat. Tanahnya adalah milik Pemerintah Kabupaten Jember yang dibeli dari masyarakat sebagai tanah RVO (hak pakai bangunan) dan tanah pengairan (milik pengairan). Pemerintah Kabupaten Jember hanya menyiapkan tanah, sedangkan rumah bangunan dibangun oleh masing-masing pemilik rumah/mucikari.

Lokalisasi Pekerja Seks Komersial (PSK) Puger Kulon adalah merupakan pindahan dari Lokalisasi Wanita Harapan (Wanhar) yang ada di Dusun Kaliputih Desa Rambipuji Kecamatan Rambipuji pada tahun 1989. Setelah pindah dan menempati lokalisasi di Desa Puger Kulon mulai tahun 1989 sampai dengan era Reformasi, lokalisasi tersebut diberi nama "Tempat Penanganan Lokalisasi Rehabilitasi Prostitusi Puger Kulon".

Pada waktu itu jumlah rumah sekitar 65 rumah dan dihuni kurang lebih 500 PSK, terdiri dari 1 RW dan 3 RT, dalam perkembangannya jumlah PSK selalu naik turun sampai dengan tahun 1998 atau era reformasi jumlah rumah mencapai 87 rumah (mucikari) dengan 194 PSK dan 281 jumlah penduduk asli.

Sejalan dengan semangat Otonomi Daerah dan tuntunan masyarakat maka, keluarlah Peraturan Daerah (PERDA) No. 14 Tahun 2001, tentang Penanganan Prostitusi di Kabupaten Jember, khususnya di Desa Puger Kulon dan SK Bupati Jember No. 64 Tahun 2002 tantang perubahan status dan penanganan loka-

lisasi rehabilitasi prostitusi Puger Kulon menjadi Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial (TPST-PSK Puger Kulon). Dalam Perda tersebut, diharapkan sampai akhir tahun 2003 ini kawasan tempat pelayanan sosial transisi di Desa Puger Kulon tersebut sudah harus bebas dari praktek-praktek prostitusi dalam bentuk apapun. Untuk itulah dalam Perda tersebut dijelaskan upaya persiapan mengentas PSK dan Mucikari melalui kebijakan pemberian pelatihan-pelatihan keterampilan telah dimulai sejak tahun 2001 dan diharapkan berakhir pada Desember 2003.

Dalam Keputusan Bupati Jember tersebut ditetapkan tanggal, 22 April 2002, dan implementasinya mulai bulan Sepetember 2002 dengan waktu selama 3 tahun terhitung sejak tanggal ditetapkan. Kemudian pada tahun 2004 keberadaan Perda itu sudah habis, dan pada tahun 2005 DPRD beserta rombongan dan jajarannya mengadakan kunjungan ke TPST-PSK Puger Kulon mengadakan semacam dengar pendapat (dialog), dan hasilnya dengan mempertimbangkan berbagai azas kemanusiaan maka keberadaan Perda itu diperpanjang selama 2 tahun. Pada tanggal 1 April 2007 keluarlah Keputusan Bupati Jember No; 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi Untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember (Sumber data: Dokumenter Asikesos, Drs. Anwar Sanusi, M.Si, Puger : 29 Juli 2008).

Asal Daerah PSK dan Mucikari

Asal daerah PSK yang berada di kompleks pusat pelayanan sosial transisi di desa Puger Kulon Kecamatan Puger selengkapnya dapat dibaca pada Tabel dibawah ini.

Tabel 4.1

Asal Pekerja Seks Komersial

NO	ASAL DAERAH	JUMLAH
1.	Jember	125
2.	Banyuwangi	14
3.	Lumajang	26
4.	Bondowoso	11
5.	Situbondo	1
6.	Probolinggo	13
7.	Malang	3
8.	Blitar	1
Jumlah		**194**

Sumber: Tim Penanganan WTS SATPOL PP Kab Jember, 2008

Dari data yang ada, lokalisasi PSK di desa Puger Kulon Kecamatan Puger, jumlah PSK 194, dengan perincian 125 orang berasal dari Jember, 69 sisanya berasal dari luar Jember. Dari jumlah tersebut, sebagian besar bernaung di bawah 93 mucikari. Sedangkan asal daerah mucikari dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 4.2

Asal Mucikari

NO	JENIS KELAMIN	ASAL DAERAH	JUMLAH
1.	Laki-laki	Jember	38
2.	Perempuan	Jember	46
3.	Perempuan	Banyuwangi	2
4.	Perempuan	Lumajang	2
5.	Laki-laki	Lumajang	2
6.	Laki-laki	Jombang	1
7.	Perempuan	Bondowoso	1
8	Laki-laki	Blitar	1
Jumlah			**93**

Sumber: Tim Penanganan WTS SATPOL PP Kab Jember, 2008

Sebab-Sebab Menjadi Pekerja Seks Komersial (PSK)

Didalam dunia prostitusi terdapat dua kelompok rentan, yaitu perempuan dan remaja. Perempuan menjadi PSK karena persoalan ekonomi, kekerasan dan human trafficking. Sedangkan remaja karena kurangnya informasi tentang dunia seksualitas dan juga karena hobby.

Tabel 4.3
Sebab-sebab menjadi PSK

SEBAB-SEBAB	JUMLAH PSK	%
Ekonomi	184	**95**
Frustasi	6	**3**
Hobby	4	**2**
Jumlah	**194**	**100**

Sumber: Tim Penanganan WTS SATPOL PP Kab Jember, 2008

Perempuan yang sudah empat tahun menghuni kompleks lokalisasi bernama Erni, 35 Th menyatakan:

> Petang tahun aku nyenuk mbak! Bojo ku mati, aku ngopeni anak loro, aku ngarepno Bapak Bupati menehi modal gawe buka usaha, lek gak di wenehi aku yo tetep nyenuk, arep nyambut gawe opo maneh sing oleh asil lumayan akeh? (sejak suami saya meninggal saya harus menghidupi kedua anak saya. Saya berharap Bapak Bupati mau memberikan modal untuk buka usaha, kalau tidak diberi modal ya tetap jadi PSK, mau kerja apa lagi karena Cuma ini yang bisa menghasilkan uang yang lumayan banyak.

Atik, merupakan salah satu dari enam perempuan yang menghuni kompleks lokalisasi dengan latar belakang frustasi karena ditinggal selingkuh suaminya, mengungkapkan:

> Suami saya selingkuh dengan perempuan lain mbak.... dan

waktu selingkuh itu dirumah saya sendiri , waktu itu saya pulang ke kampung karena ibu saya sakit, trus saya kembali ke rumah melihat suami saya tidur dengan perempuan lain, ya... begini jadinya....

Pendidikan PSK

Latar belakang tingkat pendidikan PSK di kompleks pusat pelayanan sosial transisi di desa Puger Kulon Kecamatan Puger selengkapnya penulisn sajikan pada tabel dibawah ini.

Tabel 4.4
Tingkat Pendidikan PSK

NO	TINGKAT PENDIDIKAN	JUMLAH
1.	Tidak Tamat SD	122
2.	Tamat SD	48
3.	Tamat SLTP	19
4.	Tamat SLTA	5
Jumlah		**194**

Sumber: Tim Penanganan WTS SATPOL PP Kab Jember, 2008

Pada data tabel tingkat pendidikan PSK yang menduduki peringkat tertingga yaitu tidak tamat SD dengan jumlah 122. Salah satu PSK yang bernama Yuli yang hanya lulus SMP mengatakan:

Walaupun *keadaan lokalisasi sempat sepi karena sempat ditutup sebentar, kami tetap menerima tamu seadanya, habis mencari pekerjaan selain sebagai PSK itu sulit, karena tidak memiliki ijazah pendidikan yang tinggi, rata-rata teman-teman disini hanya lulusan SD bahkan banyak yang tidak tamat, ada yang lulusan SMP dan hanya satu dua yang luus SMA, disamping itu kami tidak memiliki keterampilan apa-apa, kecuali terampil menerima tamu hi hi hi hi.*

Jumlah PSK yang mengikuti Pelatihan

Jika diprosentasikan jumlah PSK yang mengikuti pelatihan hanya 12,8% yang mengikuti pelatihan. Alasan para PSK tidak mengikuti pelatihan disampaikan oleh salah seorang PSK yang bernama Erni mengatakan:

> Kursus se gak temenan mbak! Dadi ne yo nanggung, jahit gak isok, bordir gak iso salon opo maneh. Di ibarat no sopir kae lho mbak! Yen di khon kursus wae kapan nyopire lhaa gak oleh duwek, yo podho ambek awak dewe ngene iki, yen di khon kursus khan gak isok ngancani tamu, padahal oleh duwek yo teko tamu iku" (pelatihannya tidak serius! Jadinya nanggung, menjahit tidak bisa, bordir tidak bisa apa lagi salon. Ibaratnya seperti seorang sopir, kalau di suruh pelatihan saja kapan menyopirnya khan tidak dapat uang, ya sama seperti kita ini, kalau disuruh pelatihan tidak bisa nemani tamu, padahal dapat uang dari tamu itu).

Tabel 4.5
Jumlah PSK yang Mengikuti Pelatihan

NO	JENIS KEGIATAN	JUMLAH PSK	PSK YANG IKUT
1.	Bordir	194	**25**
2.	Menjahit	194	**25**
3.	Procesing	194	**24**
4.	**Salon**	**194**	**24**

Sumber: Tim Penanganan WTS SATPOL PP

Salah satu perwakian dari Dinas Sosial yang merupakan Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial, Bpk. Putut mengungkapkan:

> Ketidakberhasilan pelatihan yang selama ini dilakukan karena tidak ajeg-nya PSK mengikuti pelatihan, para PSK sering gonta-ganti pelatihan sehingga tidak kontinyu.

Sedangkan Bapak Johan salah satu mucikari membela anak semangnya:

> ...memang pelatihan kurang maksimal karena pelatihan dilakukan di lokalisasi ini, yang mana para PSK nyambi kerja, tapi bila dilakukan di Balai Latihan Kerja (BLK) Jember, PSK dikhawatirkan tidak dapat uang karena tidak kerja. Apa Bupati akan memberi uang mereka (PSK) selama mereka pelatihan?

Lebih lanjut Johan mengatakan:

> PSK bisa berhasil jika dibina oleh mucikarinya sendiri, saya punya dua PSK yang sudah mentas dari sini, dia sudah naik haji dan mapan, semua itu karena uang hasil kerjanya sebagain besar ditabung.

4.3 Pembahasan Hasil Studi

Sebagimana telah diuraikan dalam bagian terdahulu, bahwa tujuan studi ini adalah ingin mengetahui: Implementasi SK Bupati Nomor 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan sosial Transisi untuk pekerja Seks komersial dan penutupan Prostitusi di Desa Pugerkulon Kecamatan Puger Kab. Jember; dan Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

Agar mencapati tujuan-tujuan diatas maka pada bagian ini semua fakta yang diperoleh dilapangan, sebagaimana yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, maka akan dibahas atau dianalisis baik dengan menggunakan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan, maupaun mendiskusikan fakta di lapangan dengan teori George C. Edwards III.

Implementasi Keputusan Bupati Jember No:188.45/39/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi Untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi Di Kabupaten Jember

Implementasi kebijakan bukan sekedar mekanisme penjabaran dari keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, akan tetapi lebih luas lagi berkaitan dengan masalah-masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Sehingga tidak salah jika implementasi dikatakan merupakan aspek terpenting dari keseluruhan kebijakan. Implementasi kebijakan dimaknai sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk, undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan baik eksekutif maupun legeslatif).

Dari paparan diatas dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya sebatas tindakan-tindakan atau perilaku-perilaku administratif atau birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari kelompok sasaran. Namun perlu diperhatikan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan dari pihak-pihak terkait dengan pemecahan masalah yang timbul dari fenomena sosial.

1. **Agenda Bupati Jember**

Salah satu agenda Bupati Jember selain pengentasan kemiskinan dan pendidikan adalah Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember.

Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi dibuat dengan pertimbangan bahwa:

a. keberadaan lokalisasi rehabilitasi prostitusi Puger Kulon

sebagai tempat pelayanan transisi bagi pekerja seks komersial maupun tempat prostitus di Kabupaten Jember tidak sesuai dengan norma-norma masyarakat yang reli-gius dan bertentangan dengan adat istiadat yang berkembang dalam masyarakat

b. dengan adanya alih fungsi rehabilitasi prostitusi sebagai tempat pelayanan sosial transisi sudah berakhir sejak tahun 2005 maka keberadaannya perlu dilakukan penutupan

c. berdasarkan pertimbangan sebagaimana yang dimaksud da-lam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Keputusan Bupati

Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi dilaksanakan pada tanggal 1 April 2007 sampai dengan selesai, sedangkan Penutupan Tempat Prostitusi liar lainnya di Kabupaten Jember dilaksa-nakan pada tanggal 1 Mei 2007 sampai selesai.

2. Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial

Dalam melaksanakan Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi perlu dibentuk Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial, sedangkan susunan keanggotaan tim adalah sebagai berikut:

Tabel 4.6
Susunan Keanggotaan Tim Penanganan
Pekerja Seks Komersial Di Kabupaten Jember

NO	JABATAN DALAM TIM	JABATAN DALAM DINAS/ISNTANSI
1.	Pelindung	Muspida
2.	Penasehat	Bupati Jember
3.	Ketua	Sekretaris Daerah Kabupaten Jember

4.	Ketua I	Asisten Ekonomi dan Pembangunan Sekda Kabupetan Jember
5.	Ketua II	Kepala Kantor Polisi Pamong Praja Kabupaten Jember
6.	Ketua III	Kepaa Dinas Sosia Kabupaten Jember
7.	Sekretaris I	Kepala Bagian Kesra Setda Kab. Jember
8.	Sekretaris II	Kepala Bidang Rehabilitasi Dinas Sosial Kabupaten Jember
9.	Anggota	a. Unsur POLRES Jember b. Unsur KODIM 0824 Jember c. Unsur Pengadilan Negeri Jember d. Unsur Kejaksaan Negeri Jember e. Unsur Universitas Jember f. Unsur Dinas Sosia Kabupaten Jember g. Unsur Dinas Kesehatan Kabupaten Jember h. Unsur Dinas Pendidikan Kabupaten Jember i. Unsur Desperindag Kabupaten Jember j. Unsur Disnaker dan Transmigrasi Kabupaten Jember k. Unsur Bapemas Kabupaten Jember l. Unsur Bakesbang dan Linmas Kabupaten Jember m. Unsur Polisi Pamong Praja Kabupaten Jember n. Unsur Infokom Kabupaten Jember o. Unsur Depag Kabupaten Jember p. Unsur PKK Kabupaten Jember q. Unsur Forum Komunikasi Petugas Sosial Masyarakat (FK-PSM) Kabupaten Jember r. Unsur Pusat Perlindungan Perempuan dan Anak (P3A) Kabupaten Jember s. Unsur Komite Penangguangan AIDS Kabupetan Jember w. Unsur Organisasi Masyarakat (ORMAS)

		- MUI Cabang Jember - PCNU Cabang Jember dan Cabang Kencong - DPD Muhammadiyah Jember - PC Muslimat NU Cabang Jember dan Cabang Kencong - Unsur Fatayat – IPPNU Cabang - Jember dan Kencong - Unsur Aisiyah Cabang Jember - Unsur GP Ansor Jember - Unsur KNPI Cabang Jember

3. Peran Tim Penangan Pekerja Seks Komersial

Susunan keanggotaan Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial mempunyai tugas, diantaranya:

a. menyusun rencana kerja Kegiatan Penanganan Pekerja Seks Komersial di Kabupaten Jember tahun 2007.
b. mengadakan kegiatan sosialisasi kepada Pekerja Seks Komersial Mucikari maupun tokoh-tokoh masyarakat.
c. melakukan pendataan dan persiapan pemberdayaan.
d. melakukan penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi Puger dan Tempat-tempat Prostitusi liar lainnya di Kabupaten Jember.
e. melakukan pembinaan dan pemberdayaan terhadap PSK asal Jember dan memulangkan PSK luar Jember melalui Dinas Sosial masing-masing
f. menangani dampak sosial lainnya pasca penutupan
g. mengadakan monitoring dan evaluasi Penanganan Pekerja Seks Komersial
h. melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Buapati

Susunan keanggotaan Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial beserta tugas yang menjadi tanggung jawabnya ter-

tuang dalam Keputusan Bupati Jember No: 188.45/29/012/ 2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember.

4. Mekanisme Penutupan Lokalisasi

Pada tanggal 29 Januari 2007 Bupati Jember mengeluarkan Peraturan dengan Nomor 09 tahun 2007 tentang Komite Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) tingkat Kecamatan Se-Kabupaten Jember.

Latar belakang dibentuknya Komite PMKS ini adalah dikarenakan semakin meningkatnya jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial yang meliputi, anak jalanan, pekerja seks komersial, gelandangan dan pengemis khususnya di wilayah Kecamatan se-Kabupaten Jember yang saat ini banyak dijumpai, diperlukan pembinaan dan pengawasan secara insentif serta adanya koordinasi antar yunit kerja dalam rangka mempercepat dan meningkatkan efektifitas penanganannya.

Komite Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) tingkat Kecamatan Se-Kabupaten Jember. Mempunyai tugas antara lain:

a. melakukan atau menyiapkan program penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS)
b. menginventarisasi atau mendata, menertibkan dan mengawasi penanganan PMKS
c. mengadakan pembinaan dan mengkoordinasikan dengan instansi terkait diwilayah kecamatan yang berkaiatan dengan penanganan PMKS
d. melaporkan tugasnya kepada Bupati melalui ketua komite penanganan PMKS.

Adapun keanggotaan komite penanganan PMKS terdiri dari:

1. Pembina : Muspika
2. Ketua Pelaksana : Sekretaris Wilayah Kecamatan
   Ketua I : Kasi Kesejahteraan Sosial
   Ketua II : Kasi PMD
   Ketua III : Kepala Puskesmas
   Ketua IV : Kepala UPTD Pendidikan
3. Sekretaris : Kasi Pelayanan Umum
4. Anggota : a. Unsur Staf Kecamatan
   b. Unsur UPTD Pendidikan
   c. Unsur Puskesmas
   d.Unsur Polisi Pamong Praja Kecamatan
   e. Unsur Kantor Urusan Agama Kecamatan
   f. Kepala Desa
   g. Unsur Polsek Kecamatan
   h. Unsur PSM Kecamatan

Salah satu agenda rapat komite PMKS adalah pembahasan penanganan Pekerja Seks Komersial (PSK). Yang kemudian bekerja sama dengan Komisi E dan Lembaga Studi Kebijakan dan Transformasi Sosial (SketSa) Jember untuk mengadakan sarasehan yang bertempat di Hotel Sulawesi pada tanggal 1 Pebruari 2007.

Kesepakatan sarasehan tentang penanganan PSK terutama di Kecamatan Puger menghasilkan Asumsi dasar yang disepakati:

> Agama, moralitas prostitusi. Persoalan prostitusi ini dilihat sebagai realitas terpisah dari persoalan agama. Doktrin agama yang mengfonis bahwa praktek prostitusi adalah haram tidak dapat dijadikan sebagai alat untuk menghukum

masyarakat puger secara semena-mena. Semua sepakat bahwa tidak ada satupun agama yang membenarkan keberadaan prostitusi termasuk di Kecamatan Puger. Persoalan ekonomi menjadi pemicu utama munculnya praktek pelacuran. Warga Puger baik Mucikari mauapun PSK sama-sama memahami bahwa jalan yang ditempuh merupakan jalan yang dilarang oleh agama. Bahkan dengan kesadaran tinggi mereka selalu terus-menerus berupaya untuk keluar dari realitas tersebut. Agama dalam hal ini diharapkan ikut memberikan solusi terbaik. Pemahaman agama yang doktriner dan kaku, hanya akan melahirkan persoalan baru. Agama juga mengatur persoalan-persoalan ekonomi. Para ulama dan tokoh agama diharapkan mampu menawarkan program ekonomi solutif yang bisa dijadikan sebagai pegangan bagi mucikari, PSK dan masyarakat ekonomi di sekitarnya. Kalau agama tidak mampu memberikan tawaran ekonomi yang memang dibenarkan oleh agama, maka tentu agama yang bersangkutan tidak layak disebut sebagai agama. Sama halnya dengan para ulama dan tokoh agama.

Setelah melewati perdebatan yang cukup panjang, akhirnya disepakati batasan-batasan antara prostitusi dan rehabilitasi, yaitu:

Tabel 4.7
Batasan antara prostitusi dan Rehabilitasi

No	Pokok Bahasan	Prostitusi	Rehabilitasi
1.	Latar Belakang	Tuntutan ekonomi Kelainan seksualitas Problem sikologis	• Rentan penularan Penyakit • Rentan terjadinya kekerasan terhadap perempuan • Adanya mafia permucikarian

		Sejarah peradaban manusia	
2.	Orientasi	Bisnis seks komersial	• Melokalisir prostitusi • Mengatasi kesulitan ekonomi
3.	Aktor-aktor	• Psk • Mucikari	• Team ekonomi • Team medis • Team psikologis • klinis

Batasan diatas digunakan untuk mengukur bentuk-bentuk pelacuran dan perzinahan yang bisa dikategorikan sebagai prostitusi. Transaksi seks yang ada distasiun, hotel-hotel, pasar tanjung dan lain-lain dikategorikan sebagai praktek prostitusi karena didalamnya mengandung muatan bisnis seks. Adapun praktek perzinahan yang didasarkan atas dasar suka sama suka tidak dikategorikan sebagai prostitusi, karena tidak mengandung nilai ekonomis yang nyata.

Sedangkan problem yuridis menutup lokalisasi lebih difokuskan pada Kecamatan Puger karena sarasehan ini dimaksudkan untuk mengatasi prostitusi di Kecamatan Puger bukan di luar Puger. Adapun tiga asumsi yuridis yang melekat bagi losisi Puger antara lain:

a. Puger sebagai lokalisasi Prostitusi
b. Puger sebagai lokalisasi Rehabilitasi Prostitusi
c. Puger sebagai lokalisasi Rehabilitasi

Puger akhirnya disepakati sebagai tempat lokalisasi rehabilitasi prostitusi artinya; 1) Puger diposisikan sebagai tempat rehabilitasi, 2) selama proses rehabilitasi puger ditolerir untuk membuka praktek prostitusi dengan eliminasi seketat mungkin, 3) setelah dinggap mampu menguasai pelatihan-

pelatihan yang diberikan maka dipersiapkan untuk penutupan lokalisasi puger.

Setelah mengetahui batasan-batasan antara prostitusi dan rehabilitasi maka dibuat penataan ulang konsep tentang rehabilitasi dan penyusuna skala prioritas, antara lain;

Tabel 4.8
Manata ulang Konsep Rehabilitas

No	Pokok Bahasan	PSK	Mucikari	Mata Rantai Non PSK dan Non Mucikari	Pelak sana
1.	Rehabi litasi Ekono mi	• Pemda membangun perusahaan daerah di Puger yang mampu memberikan lapangan pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi PSK • Pemda mengintensifkan home industri mulai dari bantuan modal usaha pelatihan, sampai jaringan pemasaran (market) bagi produk PSK • Pemda membuka jaringan perusahaan yang mampu	Kepemili kan Tanah	• Alokasi dana kredit • Pemda mengem bangKan perkampung an Nelayan • Program peningkatan ekonomi melalui dana hibah dari lembaga funding/ donor dalam dan luar negeri	Yayasan Rehabilit asi puger berangg otakan: -LSM -Warga Puger - Tokoh masyar akat

		menampung PSK sesuai dengan skill dan kemampuannya. Proses distribusi PSK ke perusahaan tetap dalam jaminan perlindungan pemda sesuai dengan ketentuan ketenagakerjaan yang ada, misalnya harus UMR • Maksimalisasi aset-aset yang dimiliki oleh PSK untuk diarahkan pada investasi ekonomi produktif suistanable			
2.	Rehabilitasi Mental	Didirikan pondok pesantren dan klinik psikologi di pusat lokalisasi Puger dan dibawah koordinasi Yayasan Rehabilitasi			

Sumber: Hasil kesepakatan sarasehan losisi Puger tahun 2007

Tabel 4.9
Menyusun Skala Prioritas

No	Jangka Pendek	Jangka Panjang	Batasan Waktu
1.	• Pembentukan yayasan rehabilitasi puger • Riset data tentang kualitas SDM dan potensi pengembangan ekonomi wilayah Puger • Penataan aset-aset yang dimiliki oleh PSK untuk investasi ekonomi produktif suistanable • Membuka, memperluas, menegosiasi dan memastikan jaringan perusahaan yang bersedia menampung PSK	• Pemberian modal usaha • Distribusi PSK ke perusahaan-perusahaan yang telah disepakati • Pembangunan perusahaan didaerah Puger sesuai dengan potensi yang dimiliki • Sertifikasi tanah bagi mucikari • Membangun pusat rehabilitasi yang lebih memadai dan profesional sebagai pengganti Puger	Belum ditentukan
2.	• Dalam jangk waktu tersebut PSK dan Mucikari diperbolehkan membuka praktek prostitusi dengan pengawasan yang ketat (tereleminasi) • Dalam jangka waktu tersebut tidak diperkenankan	• Sertifikasi hanya bisa dilakukan setelah proses rehabilitasi dinyatakan selesai • Pasca sertifikasi, Puger dinyatakan perkampungan seperti pada umumnya • Selama proses sertifikasi	Belum ditentukan

	adanya penambahan PSK baru	Pemdamulai menyiapkan tempat untuk pusat rehabilitasi prostitusi di Jember	

Sumber: Hasil kesepakatan sarasehan losisi Puger tahun 2007

Kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat seperti menata ulang rehabilitasi dan menyusun skala prioritas ternyata tidak dilaksanakan secara optimal. Sehingga pada tanggal 7 Maret 2007 Koalisi Perempuan Indonesia yang terdiri dari Gerakan Peduli Perempuan (GPP) Jember, Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) cabang Jember dan Pusat Perlindungan Perempuan dan Anak (P3A) Jember menuntut kepada Pemerintah Kabupaten Jember dan DPRD Kabupaten Jember untuk:

> ... satu, mendesak Pemerintah Kabupaten untuk membatalkan rencana penutupan paksa lokalisasi Puger. Dua, Menuntut Pemerintah Kabupaten Jember untuk membatalkan dan mencabut Perda No. 14 tahun 2001 tentang penanganan prostitusi di Kabupaten Puger. Sebab dalam realitasnya, Perda ini sering menjadi alas an untuk melegalkan tindak kekerasan terhadap perempuan. Tiga, Menuntut Pemerintah Jember untuk merumuskan regulasi yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama kaum perempuan, anak dan masyarakat miskin".

Sehari setelah membuat tuntutan kepada Pemerintah Kabupaten dan DPRD, Koalisi Perempuan Indonesia mengajukan surat kepada Bupati Jember yang berisi tentang himbauan agar Pemda KabupatenJember mempertimbangkan ulang rencana untu melakukan aksi penutupan lokalisasi, namun tuntutan tersebut tidak direspon oleh Pemerintah Kabupaten

sehingga pada tanggal 21 Maret 2007, Koalisi Perempuan Indonesia membagi-bagikan selebaran yang ditujukan kepada Pemerintah Kabupaten Jember dan DPRD Jember. Isi dari selebaran itu adalah:

PUSAT REHABILITASI PEM.KAB DAN DPRD JEMBER
Tempat Praktek: Jl. Imam Bonjol 3 Jember
Melayani Keliling Kota dan Desa

Resep untuk pasien (Pem. Kab dan DPRD Jember)

- Pil anti korupsi : 3 x sehari 2 tablet
- Kapsul peka penderita rakyat : 3 x sehari 3 kapsul
- Puyer detoksinasi Kebijakan yang Menindas perempuan (termasuk Perda & SK Penutupan Lokalisasi Puger) : 3 x sehari 1 sachet
- Sirup, Partisipatif, Transparans & Akuntable dalam Pengambilan Kebijakan : 3 x sehari 1 botol
- Cotton Bud Pembersih Pendengaran : 2 x sehari 2 biji kiri dan kanan.

dr. Gerakan Peduli Perempuan
dr. Koalisi Perempuan Indonesia
dr. Pusat Perlindungan Perempuan dan Anak

Walaupun banyak kendala untuk membuat Keputusan tentang Penutupan lokalisasi Puger, namun proses pembuatan kebijakan tentang penutupan lokalisasi tetap dijalankan oleh Pemerintah daerah dan DPRD hal ini terbukti pada hari Kamis, 29 Maret 2007 jam 09.30, diruang Komisi D DPRD Ka-

bupaten Jember dilaksanakan rapar tentang pembahasan kesiapan penutupan losisi Puger. Dan tepat pada tanggal 1 April 2007 keluar Keputusan Bupati nomor 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Keputusan Bupati

Menurut Edwards, implementasi kebijakan dipengaruhi empat faktor, yaitu: 1) komunikasi, 2) sumberdaya, 3) disposisi dan 4) struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain (Winarno, 2004).

1. Faktor Komunikasi

Keberhasilan implementasi menyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Dalam hal ini merupakan tugas Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial yang telah diuraikan pada bab sebelumnya.

Komunikasi dalam implementasi Keputusan Bupati Jember No: 188.45/29/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosia Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember adalah merupakan bentuk sosialisasi dari tugas Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial yang tertuang dalam Pointer dialog interaktif opsi penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi dan Keputusan Bupati itu sendiri.

Sedagkan keseluruhan informasi tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember bersum-

ber dari Keputusan Bupati No: 1884.45/39/012/2007, yang disampaikan oleh pimpinan masing-masing unit kerja yang tergabung dalam Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial. Hal tersebut juga diakui oleh salah satu staf Dinas Sosial yang juga tergabung dalam Tim tersebut.

> Asal informasi kebijakan dari Keputusan Bupati yang diumumkan oleh Bapak Pimpinan dan juga ada dalam berita daerah Kabupaten Jember dan yang diberi wewenang untuk menjalankan kebijakan Bupati adalah semua SKPD (satuan kerja pemerintah daerah)" (Bpk. Purwanto, 28 Juli 2008).

Sedangkan dari Satpol PP, Bpk. Robi selaku sub bagian tata usaha meberikan statmen sebagai berikut:

> Asal informasi kebijakan dari Keputusan Bupati dari Bapak Suhanan selaku Kepala Satpol PP dan juga diumumkan dalam berita daerah Kabupaten Jember, sedangkan proses administrasi Keputusan Bupati ditangani oleh bagian hukum yang berada di Pemda. Sedangkan penyampaian infomasi ke PSK dan Mucikari tentang adanya Keputusan Bupati tersebut tidak harus kami lakukan melalui mengumpulkan mereka (PSK dan mucikari) atau tatap muka, tetapi kami cukup melalui POLSEK dan Kecamatan" (24 Agustus 2008).

Bapak Andre selaku Kepala Penyidikan dan Penindakan memberikan tambahan keterangan yang telah disampaaikan Bpk. Robi:

> Informasi tentang Keputusan Bupati tersebut bersal dari pimpinan masing-masing unit yang tergabung dalam anggota kelompok kerja dengan kecukupan tinggi, sedangkan informasi kepada mucikari dan PSK disampaikan oleh Tim, Kantor Infokom dan MUSPIKA, sedangkkan penyampaian

ke masyarakat mejadi tugas dari kantor Infokom dan Media. Sedangkan sifat informasi kebijakan bersifat dua arah baik melalui rapat yang dilakukan antar Tim mauapun melalui dialog yang dilakukan kepada PSK dan mucikari.
Kejelasan informasi sangat jelas dengan kecukupan tinggi dan konsistensi juga konsisten dan terus menerus".

Camat Puger yang diwakili oleh Asisten Kesejahteraan Sosial (ASIKESOS), Bpk. Anwar Sanusi mengatakan:

> Kami memberikan sosialisasi atau menyampaikan informasi sebagaimana isi Keputusan Bupati tersebut, sedangkan di jajaran Polsek bertugas melakukan pembinaan atau penyampaian informasi dari sisi hukum yang terkait dengan pentingnya menjaga ketertiban dan ketentraman masyarakat pasca penutupan lokalisasi.

Pointer dialog interaktif opsi penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi adalah sebagai berikut:
Dasar Hukum:

- Perda No. 14 tahun 2001 tentang penanganan prostitusi di Kabupaten Jember. Pasal 6 ayat (2) menyatakan "Tempat Pelayanan Sosial Transisi bagi Pekerja Seks di Kabupaten Jember berada di Desa Puger Kulon".
- Keputusan Bupati No. 64 tahun 2002 tentang perubahan status dan penanganan lokalisasi rehabilitasi prostitusi Puger kulon menjadi temapat pelayanan sosial transisi untuk PSK di Kabupaten Jember. Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa: "TPST dilaksanakan selama 3 (tiga) tahun terhitung sejak tanggal ditetapkan yaitu 22 April 2002.

Pasal 6 menyatakan bahwa: ”Setelah melewati masa transisi sebagaimana dimaksud pasal 5 keputusan ini, maka tempat pelayanan sosial transisi di Desa Puger Kulon dinyatakan bebas dari prostitusi dan Pekerja Seks Komersial”.

Norma Umum:

- keinginan untuk memuliakan perempuan dan menempatkannya dalam derajat yang setinggi-tingginya sesuai dengan peribahasa SURGA BERAD DIBAWAH TELAPAK KAKI IBU
- kabupaten Jember sudah terkenal sebagai kota santri, hal tersebut kontradiktif dengan adanya suatu tempat yang diakui/dilegalkan sebaagi tempat prostitusi
- dengan adanya TPST (tempat pelayanan sosial transisi)di Puger Kulon, tidak menjamin para PSK tidak berkeliaran dijalanan. ” (30 Juli 2008)

Bapak Sukib yang sehari-harinya berprofesi sebagai mucikari mengatakan:

> Kami tau bahwa lokalisasi akan ditutup pada tanggal 1 April 2007 ya dari Pak Camat, tapi kami gak peduli,................ lha wong sumber kami ditutup tanpa ada ganti rugi, makanya kami demo itu ” (30 Juli 2008)

Berdasarkan pengamatan penulis bahwa sifat informasi Keputusan Bupati ini mengikat artinya harus dilaksanakan oleh semua Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang tergabung dalam Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial, sedangkan kejelasan informasi cukup tinggi karena hampir seluruh SKPD mengetahui dan memahami Keputusan Bupati, baik tujuan, program kerja, pihak-pihak yang terkait dalam

implementasi maupun jumlah dan aturan pelaksanaannya. Sedangkan konsistensi informasi ini dinilai penulis cukup konsisten, karena informasi yang diperoleh antar Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) hampir sama.

Atas dasar resume informasi tentang eksistensi indikator faktor komunikasi tersebut, maka dapatlah dikemukakan bahwa faktor komunikasi Keputusan Bupati tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember tergolong cukup baik .

2. Faktor Sumber-sumber

Sumber daya merupakan pelaksana dari implementasi, dapat berwujud sumber daya manusia, informasi, wewenang dan fasilitas. Yang dimaksud dengan sumber daya manusia dalam studi ini adalah staf dan struktur staf yang melaksanakan kebijakan Bupati tersebut dan yang tergabung dalam Tim penanganan Pekerja Seks Komersial. Yang dimaksud informasi dalam studi ini yaitu tentang bagaimana kinerja Tim dalam melaksanakan Keputusan Bupati tersebut. Wewenang yang dimaksud dalam studi ini yaitu hak dari masing-masing Dinas yang tergabung dalam Tim untuk melaksanakan tugasnya, misalnya Satpol PP mempunyai hak untuk mengeluarkan surat penangkapan bagi PSK dan mucikari yang masih beroperasi. Sedangkan fasilitas yang dimaksud dalam studi ini anatar lain pemberian pelatihan-pelatihan sebagai upaya kesiapan untuk keluar dari profesi PSK dan mucikari.

Hasil wawancara yang penulis lakukan yang berkaitan masalah sumber-sumber antara lain disampaikan oleh Dinas sosial dan Satpol PP .

Dinas Sosial, yang diwakili oleh Bapak Purwanto, yang

merupakan salah satu anggota dari Tim Penangan Pekerja Seks Komersial mengatakan:

> Kami sudah totalitas menjalankan Keputusan Bupati kurang lebih 6 bulan sebelum dan 4 bulan setelah penutupan tetapi setelah kehabisan amunisi (dana, sarana dan prasaran)kami berhenti. Kalau kita mau menoleh ke belakang sebentar maka kita akan melihat bahwa keluarnya Keputusan Bupati tentang penutupan lokalisasi itu semuanya bersifat politis semata. Ada semacam rekomendasi-rekomendasi dari para anggota dewan yang mana Bupati tidak bisa berkutik sehingga bertentangan dengan kondisi-kondisi wilayah setempat sehingga implementasi tidak bisa jalan. Kenapa tidak bisa jalan? Karena Keputusan Bupati memuat satu sisi kepentingan diantaranya kelompok orang-orang agamis (dari unsur Organisasi Masyarakat seperti MUI Cabang Jember, PCNU cabang Jember, DPD Muhammadiyah,GP Ansor, Fatayat dan PC Muslimat) yang menghendaki lokalisasi ditutup, sedangkan kelompok orang-orang sosial (unsur Universitas Jember, Komite Penanggulangan AIDS dan Gerakan Peduli Perempuan) tidak setuju penutupan lokalisasi dengan alasan, PSK perlu pembinaan agar tidak berkeliaran dan perlu pelatihan sehingga mereka keluar dengan mandiri, disamping itu jika mereka berkeliaran maka akan kesulitan dalam penanganan masalah kesehatan.
>
> Saya merasa keluarnya Keputusan Bupati itu kurang pas atau terlalu tergesa-gesa karena belum merangkul semua elemen sehingga menimbulkan kebijakan yang mandul." (28 Juli 2008)

Satpol PP, yang disampaikan oleh Bpk. Andre selaku Kepala Penyidikan dan Penindakan memberikan statmen sebagai berikut:

Setelah keluar Keputusan Bupati tentang penutupan lokalisasi tugas kami adalah mengadakan pemantauan, pengawasan dan pengamanan yang dilakukan kurang lebih 1 bulan selama 24 jam secara bergantian. Personel yang diikutsertakan dari Satpol PP 10 orang (1 regu), dari POLRES 10 orang (1 regu), dan dari KODIM juga 10 orang (1 regu). Dilapangan diperintahkan untuk pengosongan dari para PSK, sedangkan mucikari dibiarkan tetap tinggal dilokalisasi.
Yang terjadi selama 1 bulan implementasi berjalan lancar yang hasil akhirnya prostitusi nihil, setelah 1 bulan pemantauan dilakukan satu minggu sekali, selanjutnya diserahkan ke pihak Muspika Kecamatan Puger dan POLSEK setempat.

Untuk mencegah suara-suara minor yang menyatakan bahwa masih ada kegiatan esek-esek di lokalisasi maka Satpol PP melakukan cross cek dan hasilnya tetap nihil. Dengan hasil akhir implementasi Keputusan Bupati tentang Penutupan Lokalisasi Di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger berjalan cukup baik.

Kalau kulitas agen pelaksana atau implementor cukup bagus hal ini dapat dilihat dalam tabel pendidikan anggota tim:

Tabel 4.10

Tabel Pendidikan Anggota Tim

No	Jabatan Tim	Jabatan Dinas	Pendidikan
1.	Pelindung	Bupati Jember Kapolres DANDIM 0824 Jember	S1 S1 S1
2.	Penasehat	Bupati Jember	S1
3.	Ketua	SEKDA	S2
4.	Ketua I	Asisten Ekbang	S2

5.	Ketua 2	Ka. Pol. PP	S2
6.	Ketua 3	Ka. Dinsos	S2
7.	Sekretaris I	Ka. Bag. Kesra	S1
8.	Sekretaris II	Ka. Bid. Rehabilitasi Dinsos	S1
9.	Anggota	Anggota masing-masing unsur terkait	Minimal SLTA

Dana berasal dari APBN. Besaran anggaran terbagi menjadi beberapa aitem yaitu:

- Anggaran pembinaan dan pemberdayaan termasuk bantuan modal disiapkan oleh Dinas Sosial
- Anggaran pemulangan PSK disiapkan oleh Dinas Sosial
- Anggaran pengamanan disediakan oleh Satpol PP tetapi tidak disediakan anggaran khusus, karena sudah menjadi tugas dan kewajiban rutin.
- Anggaran pemantauan disediakan oleh MUSPIKA (Camat, Kapolsek dan DANRAMIL Puger) juga tidak disediakan anggaran khusus, karena sudah menjadi tugas dan kewajiban rutin

Jadi dana pembinaan, pemberdayaan, pemindahan PSK dan pengawasan sangat cukup karena dipenuhi APBD.

Sarana dan prasaran yang disediakan dalam implementasi Keputusan Bupati antara lain:

- Sarana dan prasarana pelatihan (menjahit, bordir, kuliner, rias) yang disiapkan oleh Dinas Sosial
- Papan pemberitahuan penutupan TPST disipkan oleh Dinas Sosial
- Sarana pengangkutan personel petugas pengamanan berupa truk disiapkan oleh Pol PP. (6 Agustus 2008)

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa secara formal jumlah tenaga pelaksana yang meliputi semua Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang tergabung dalam Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial tergolong cukup lengkap dan kualitasnya pun cukup baik, artinya untuk menjalankan Keputusan Bupati tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger dipandang mampu oleh penulis walaupun harus bekerja sama dengan instansi atau lembaga lain yang terkait.

Untuk melakukan implementasi Keputusan Bupati dari masing-masing dinas sudah mengetahui tugas pokok (TUPOKSI) yang disesuaikan dengan tugas dari Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial.

Sumber dana untuk Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Kondisi riil dilapangan (obyek studi), penulis kesulitan mendapatkan data mengenai sumber pendanaan dalam Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger, hal ini disebabkan dinas yang terkait keberatan memberikan data dengan alasan khawatir menjadi konsumsi publik

Untuk melengkapi Sarana dan prasarana dalam implementasi Keputusan Bupati No: 188.45/39/012/2007 belum ditunjang dengan anggaran yang memadai pasca penutupan lokalisasi. Para PSK dipulangkan kedaerahnya masing-masing tanpa di bekali modal untuk membuka usaha, sedangkan para mucikari dibiarkan begitu saja, sehingga mereka berunjuk rasa ke Pemerintah Kabupaten untuk menanyakan kejelasan nasib mereka pasca penutupan lokalisasi.

Berdasarkan diskripsi indikator variabel sumber-sumber diatas. Dapatlah dikemukakan bahwa kualifikasi sumber daya secara umum tergolong kurang baik. Hanya jumlah dan kualitas sumber daya pelaksana saja yang mendukung implementasi Keputusan Bupati tersebut, namun jumlah dana dan kecukupan sarana dan prasarana masih kurang mendukung implementasi kebijakan.

3. Faktor Disposisi atau Kecenderungan-kecenderungan

Disposisi atau kecenderungan-kecenderungan yang berkaiatan dalam implementasi Keputusan Bupati Jember No: 188.45/29/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosia Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember adalah komitmen dan keseriusan dari masing-masing dinas yang sudah masuk dalam Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial dan yang tertuang dalam Keputusan Bupati tersebut.

Melalui beberapa Dinas maka akan diketahui bagaimana komitmen dan keseriusan mereka dalam implementasi Keuputusan Bupati tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosia Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi di Kabupaten Jember.

Dinas Sosial, yang diwakili oleh Bapak Purwanto, yang merupakan salah satu anggota dari Tim Penangan Pekerja Seks Komersial mengatakan:

> .... sebagai seorang staf yang tergabung dalam Tim saya harus mematuhi adanya kebijakan Bupati, tetapi kalau boleh menilai bahwa kebijakan kelas daerah itu sulit diukur karena banyak benturan dan banyak muatan politiknya" (28 Juli 2008).

Satpol PP, yang disampaikan oleh Bpk. Robi selaku sub bagian tata usaha memberikan statmen sebagai berikut:

Tim Penanganan Pekerja Seks komersial kami artikan bahwa untuk penanganan PSK ini tidak seperti anggapan selama ini bahwa PSK identik dengan Satpol PP, tetapi ada bidang-bidang lainnya yang ikut menangani contohnya, pemberdayaan ekonomi merupakan bagian ekonomi, pemberdayaan sosial ada dinas sosial, pembinaan kesehatan ada unsur Dinas kesehatan, tenaga kerja ada unsur Disnaker, pemberian rohani ada DEPAG dan lain sebagainya. Keterlibatan Satpol PP dalam Tim ini adalah selaku mengawal, mengamankan dan menegakkan hal-hal yang menjadi keputusan Tim sehingga kita bekerja membawa bendera Tim". (24 Agustus 2008).

Bpk. Andre selaku Kepala Penyidikan dan Penindakan pada waktu yang sama memberikan statmen sebagai berikut:

... aparat pelaksana memberikan dukungan penuh terhadap penutupan TPST Puger karena disinyalir sering terjadi pelanggaran dan tindak pidana di lokasi (penjualan anak dibawah umur, peredaran Narkoba, Miras dan tempat para pebjahat berfoya-foya menghabiskan hasil tindak kejahatan, meningkatnya penyebaran penyakit HIV/AIDS)".

Bapak Didik (selaku ketua RW), Bpk. Suyitno (Ketua RT 01) dan Bpk. Warsono (Ketau RT 03) serempak mengatakan:

... setelah adanya keputusan Bupati tentang penutupan Lokalisasi keadaan selama 3 bulan sepi. Sebagian besar PSK nya pulang atau pindah ke tempat lain, tapi ada juga yang tidak pulang masih nekat bekerja untuk mendapatkan uang, karena mereka beralasan tidak mempunyai uang, saya selaku pengurus RW dan RT juga tidak bisa berbuat apa-apa karena kalau mereka disuruh pulang minta uang saku ke kami, kamipun tidak memiliki cukup uang, untuk diri sendiri dan

keluarga saja pas-pasan apalagi untuk mereka. Sehingga kami imbau jangan terlalu mencolok dan penjagaan kami agak ketat terhadap setiap tamu yang datang karena dikhawatirkan ada operasi dari jajaran keamanan daerah. Namun semuanya sudah kembali seperti dulu lagi tetapi kami tetap berhati-hati". (29 Juli 2008)

Dalam Keputusan Bupati No: 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger telah dijelaskan bahwa pihak-pihak yang terkait dalam penangan kebijakan ini cukup lengkap, baik jajaran Pemerintah Kabupaten maupun jajaran lembaga sosial. Namun realitas dilapangan bahwa instansi terkait hanya terlibat dalam kurun waktu 1 bulan pertama kebijakan dilaksanakan, setelah itu seperti tentara yang telah kehabisan amunisinya.

Kejelasan Tugas dan Wewenang Masing-masing masing-masing dinas cukup baik, namun apalah artinya tugas dan wewenang kalau kemauan untuk mensukseskan implementasi Keputusan Bupati No: 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger kurang.

Sedangkan mekanisme pekerjaan dan koordinasi aparat pelaksana sebagaimana telah dekemukakan oleh dinas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) mengungkapkan bahwa hasil laporan dari bawah (POLSEK dan Kecamatan Puger) situasi di lokalisasi aman dan terkendali artinya sudah tidak ada bisnis esek-esek, dengan kata lain implementasi Keputusan Bupati No: 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger berjalan cukup baik.

Namun tidak demikian dengan kondisi riil di lapangan, penulis masih melihat maraknya bisnis esek-esek di lokalisasi, bahkan menjadi lahan baru bagi pihak-pihak tertentu yang berusaha memanfaatkan kesempatan, seperti operasi dan razia yang dilakukan petugas Satpol PP Kecamatan justru dijadikan ajang pemerasan. Para PSK dan lelaki hidung belang yang terjaring razia akan dibebaskan kembali dengan jaminan uang, dengan istilah "uang rokok atau uang keamanan".

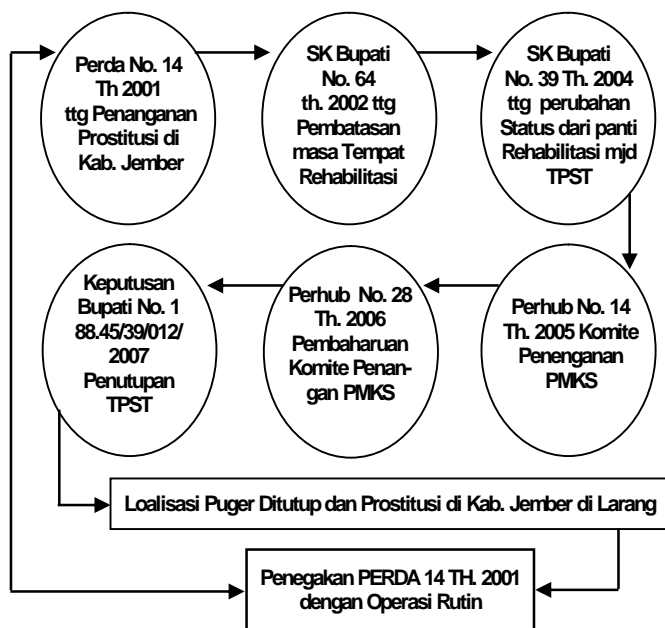
Namun tidak demikian dengan kondisi riil di lapangan, penulis masih melihat maraknya bisnis esek-esek di lokalisasi, bahkan menjadi lahan baru bagi pihak-pihak tertentu yang berusaha memanfaatkan kesempatan, seperti operasi dan razia yang dilakukan petugas Satpol PP Kecamatan justru dijadikan ajang pemerasan. Para PSK dan lelaki hidung belang yang terjaring razia akan dibebaskan kembali dengan jaminan uang, dengan istilah "uang rokok atau uang keamanan".

Berdasarkan diskripsi indikator variabel Disposisi atau kecenderungan diatas. Dapatlah dikemukakan bahwa kualifikasi disposis secara umum tergolong kurang baik. Hanya Kejelasan Tugas dan Wewenang masing-masing dinas cukup baik, namun apalah artinya tugas dan wewenang kalau komitmen, keseriusan dan kemauan untuk mensukseskan implementasi Keputusan Bupati No: 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger kurang

4. Faktor Struktur Birokrasi

Struktur Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan, memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu 1) Standard Operating

Procedures (SOP), dalam studi ini yang dimaksud SOP adalah prosedur langkah-langkah implementasi Kebijakan Bupati tentang penutupan tempat pelanan sosial transisi dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember yang dapat dijelaskana didalam gambar berikut ini:

Gambar 3 Prosedur Implementasi Kebijakan Bupati

Sumber: Petunjuk Pelaksana Kerja Satpol PP

Dasar Hukum Utama Perda No. 14 Tahun. 2001 tentang Penanganan Prostitusi di Kabupaten Jember : berdasar Perda No. 14 Tahun 2001 Pasal 6 (1) Tempat Pelayanan bagi pekerja seks komersial (PSK) terbagi dalam:

a. Tempat Pelayanan Sosial Transisi (TPST) ------- untuk mewujudkan amanat Pasal 6 (1) Perda ini, maka diterbitkan --------

Surat Keputusan Bupati Nomor 64 tahun 2002 yang berisi tempat pelayanan sosial transisi (TPST) diberi batas sampai dengan 3 (tiga) tahun (Pasal 5 ayat 1) dan pembentukan kelompok kerja (sesuai amanat Perda Nomor 14 tahun 2001 Pasal 7 ayat 4) --------- Keputusan Bupati nomor 39 tahun 2004 tentang perubahan status dan penanganan lokalisasi rehabilitasi prostitusi Puger Kulon menjadi tempat pelayanan sosial transisi (TPST) -------- pembentukan kelompok kerja (sesuai amanat Perda Nomor 14 tahun 2001 Pasal 7 ayat 4) ------- pekerja seks komersial (PSK) dilatih keterampilan dan diberi modal (sesuai amanat Perda Nomor 14 tahun 2001 Pasal 5) sedangkan dana berasal dari anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) (sesuai amanat Perda Nomor 14 tahun 2001 Pasal 9) -------- Keputusan Bupati nomor 39 tahun 2004 yang mengatur tentang perubahan susunan kelompok kerja dan tempat pelayanan sosial transisi (TPST) diberi waktu 3 (tiga) tahun sejak tanggal 22 April 2002 (Surat Keputusan (SK) Bupati nomor 39 tahun 2004 Pasal 4 Ayat 1) ----- Surat Keputusan tersebut tidak dapat dilaksanakan secara optimal sehingga ------ dikeluarkan Peraturan Bupati nomor 41 tahun 2005 tentang komite penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) --------diperbaharui dengan peraturan Bupati nomor 28 yahun 2006 -------- guna kepentingan penutupan TPST Puger dikeluarkan keputusan Bupati nomor 188.45/39/012/2007 yang menyatakan ditutup pada 1 April 2007 dan prostitusi di Kabupaten Jember dinyatakan dilarang --------- dilakukan operasi rutin untuk penegakkan Perda nomor 14 tahun 2001

b. Permanen ⟶ tidak dapat dubentuk karena keterbatasan sarana, prasaraan dan dana.

Karakteristik yang ke dua dalam struktur birokrasi adalah Fragmentasi. Yang dimaksud dengan fragmentasi dalam studi ini yaitu ketidakselarasan irama antar Dinas terkain yang tergabung dalam Tim Penanganan Pekerja Seks Komersial. Dari hasil wawancara di lapangan diketahui bahwa terjadi fragmentasi antar Dinas yang masuk dalam Tim.

Dinas Sosial, yang diwakili oleh Bapak Purwanto, yang merupakan salah satu anggota dari Tim Penangan Pekerja Seks Komersial mengatakan:

> ... walaupun kita sudah bekerja total tapi benturannya juga banyak, dan saya kira semua itu tergantung dari dewan (DPRD), masalah yang ada muatan politisnya ya... harus diselesaikan dengan cara politis juga.................. dan saya menilai bahwa Kebijakan Bupati itu mandul dengan sendirinya alias tidk efektif" (28 Juli 2008).

Satpol PP, yang disampaikan oleh Bpk. Robi selaku sub bagian tata usaha meberikan statmen sebagai berikut:

> Dalam penanganan PSK ketua langsung ditangani oleh Sekretaris Daerah (SEKDA) Kabupaten Jember dalam artian tidak hanya tugas Satpol PP, walaupun Satpol PP membawahi dinas lain seperti POLSEK dan Pol PP Kecamatan tetapi nota bene mereka unsur Muspida maka ketua diambil alih oleh SEKDA. Selama ini banyak anggapan bahwa masalah PSK yang tahu itu Satpol PP adalah keliru, memang sering tampak di masyarakat keberadaan Satpol PP pada baris depan yang jumlah personelnya cukup banyak, kami hanya salah satu unsur Tim Penangan Pekerja Seks Komersial, unsur dari dinas laian cukup banyak berperan serta agar semua lini merasakan kepedulian terhadap PSK sehingga tidak menimbulkan paradigma parsial (oh .... PSK itu mengganggu masyarakat sehingga tugas Satpol PP untuk

menanganinya).
jika mbak bertanya kepada kami masalah keberhasilan implementasi Keputusan Bupati, kami selaku exkutor mengatakan kalau sangat berhasil belum tetapi dibilang berhasil tidak salah karena laporan dari bawah (POLSEK dan Satpol PP Kecamatan Puger) yang melaporkan bahwa sudah tidak ada praktek prostitusi, sedangkan evaluasi secara dilakukan secara internal antara Satpol PP dengan POLSEK dan Pol PP Kecamatan Puger"(24 agustus 2008).

Struktur birokrasi yang berkarasteristik Standard Operating Procedures (SOP) cukup baik karena tersedianya sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan keputusan Bupati tersebut. Akan tetapi dukungan aparat pelaksana dalam implementasi Keputusan Bupati No: 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger tergolong kurang baik. Fenomena yang mendorong pada penilaian tersebut terbukti sampai tahun 2008 ini yang sudah 1 tahun kebijakan berjalan, kebijakan tersebut sama sekali tidak terevaluasi sehingga kebijakan itu mandul dengan sendirinya.

Sedangkan karakteristik yang kedua dari struktur birokrasi yaitu Fragmentasi. Pada kenyataannya fragmentasi terjadi antar Dinas terkait yang masuk dalam Tim Penangan Pekerja Seks Komersial, sehingga kurang mendukung implementasi Keputusan Bupati No: 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger. Berdasarkan uraian diatas, dapatlah dikemukakan bawha faktor struktur birokrasi ini tergolong kurang baik.

Oleh karena kebijakan pemerintah melibatkan kepentingan banyak *orang (public interst),* maka hendaknya setiap kebijakan pemerintah daerah yang dibuat harus dapat membawa manfaat dan keuntungan bagi banyak orang, baik yang terlibat langsung maupun tidak. Agar supaya kebijakan pemerintah dapat memenuhi apa yang menjadi tuntutan *(demands),* kepentingan umum *(public interst),* dan mendapat dukungan *(support),* serta sumber-sumber *(sesources)* untuk menunjang tuntutan tersebut, maka kebijakan negara harus dibuat sebaik mungkin, dan perlu mendapat pengkajian yang cermat dan seksama, pada setiap tahapan dalam proses kebijakan negara *(public policy process).*

Dalam studi kebijakan negara, dikemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu studi yang bersifat *"crucial",* pada studi administrasi dan kebijakan negara, dalam arti bagaimanapun baiknya implementasi, apabila tidak didahului dengan adanya suatu rencana yang baik, maka akan didapat suatu hasil yang kurang sesuai dengan yang diharapkan. Demikian juga sebaliknya, walaupun adanya suatu rencana kebijakan yang baik, tetapi tidak diikuti dengan tindak lanjut yang baik, maka juga tidak akan bisa dicapai hasil yang diharapkan. Dengan demikian, bila menginginkan suatu kebijakan agar dapat mencapai hasil yang diharapkan, maka dituntut adanya suatu rencana yang baik dan diikuti dengan tindak lanjut dari implementasi kebijakan yang baik pula (Sanusi, A. 2003: 11).

Dari pernyataan tersebut bisa dikemukakan bahwa kenapa impelementasi tidak berjalan sesuai dengan harapan, karena ren-cana kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah memang sudah bagus, tetapi tidak dibarengi dengan kebijakan sebagai tindak lanjut pasca penutupan lokalisasi tersebut. Sehingga pada akhirnya lokalisasi beroperasional kembali.

Pada kenyataannya implementasi Keputusan Bupati No:

188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger telah berjalan dengan kualifikasi kurang baik karena dalam merumuskan kebijakan tidak diawali dengan analisis kebutuhan, atau tidak dilakukan identifikasi masalah atau kebutuhan terlebih dahulu. Padahal hal itu merupakan keharusan dalam merumuskan kebijakan publik agar kebijakan yang dirumuskan dapat sesuai dengan permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

Para ahli kebijakan publik yang mementingkan perlunya identifikasi kebijakan sebelum merumuskan kebijakan publik diantaranya, William N. Dunn (2000) yang mengemukakan, bahwa tahapan proses penyusunan kebijakan adaalah: 1) Penyusunan Agenda, 2) Formulasi Kebijakan, 3) Adopsi Kebijakan, 4) Implementasi Kebijakan dan 5) Penilaian Kebijakan. Irfan Islami (1984) juga mengemukakan hal yang senada dimana tahapan kebijakan publik meliputi: 1) Perumusan Masalah, 2) penyusunan Agenda, 3) Penyusunan usulan, 4) Pelaksana Kebijakan, dan 5) Penilaian Pelaksana Kebijakan.

Dengan alasan tersebut diatas wajar saja jika implementasi Keputusan Bupati No: 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger tidak berjalan dengan baik. Dan apabila dikaitkan dengan pendapat George Edward III (1980) sangat logis jika implementasi Keputusan Bupati No: 188.45/39/012/2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger kurang baik, sebab hanya didukung oleh faktor komunikasi, tetapi kurang didukung oleh faktor sumber-sumber, disposisi atau kecenderungan-kecenderungan dan struktur birokrasi.

Disamping itu para penghuni lokalisasi baik Mucikari, PSK dan masyarakat yang berkepentingan terhadap lokalisasi tidak mendukung keberadaan Keputusan Bupati No: 188.45/39/012/ 2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger. [*]

Bab 5
CATATAN PENUTUP

5.1 KESIMPULAN

Dari hasil studi dan pembahasan yang telah dilakukan, terkait dengan permasalahan-permasalahan diatas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Implementasi Keputusan Bupati tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger telah berjalan dengan kualifikasi kurang baik. Hal itu didasarkan pada fenomena bahwa banyak terjadi benturan antar dinas terkait dan juga banyak mengandung muatan politik dalam pembuatan Keputusan tersebut.
2. Ditinjau dari faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Keputusan Bupati tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger, ternyata faktor komunikasi komuni-kasi saja yang mendukung implementasi keputusan Bupati tentang penutupan lokalisasi, sedangkan faktor sumber daya, disposisi, struktur birokrasi dan lingkungan sosial yang

kurang mendukung sehingga kualifikasinya kurang baik. Oleh karena itu wajar jika implementasi Keputusan Bupati tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger tidak berjalan dengan baik.

5.2 Rekomendasi

Kepada Para Pembuat Kebijakan (Policy Maker)

Seyogyanya Keputusan Bupati tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger perlu ditinjau kembali. Untuk memperbaiki Keputusan Bupati tersebut hendaknya para anggota dewan yang berkedudukan di Komisi E dan D mempunyai pemikiran yang sama bukan kepentingan-kepentingan politik yang sama dan yang diutamakan.

Apabila implementasi Keputusan Bupati tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger ini akan diteruskan, maka merujuk pada hasil identifikasi kebutuhan dan masalah yang dihadapi baik Mucikari maupun PSK.

Kepada para Mucikari dan PSK

Mengingat profesi sebagai mucikari dan PSK secara umum keberadannya tidak diterima masyarakat, khususnya di Kabupaten Jember, juga tidak dibenarkan oleh agama apa pun, maka segera menyambut positif implementasi Keputusan Bupati tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger.

Setelah dipandang mempunyai bekal yang cukup, seyogyanya segera kembali sebagai anggota masyarakat biasa, berkeluarga dan hidup rukun membangun rumah tangga bahagia seperti layaknya masyarakat pada umumnya. [*]

DAFTAR PUSTAKA

Winarno Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindi, Yogyakarta

Dunn, William N, 2003, *Analisis Kebijakan Publik*, PT Harindita, Yogyakarta

Nugroho, Riant, 2002, *Analisis Kebijakan,* PT Elex Media Komputindo, Jakarta

Hull, Terence H., et. al., 1997, *Pelacuran di Indonesia: Sejarah* Perkembangannya, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Islamy, Irfan, 1984, *Prinsip-prinsip Perumusan KebiJaksanaan Negara*, Bina Aksara, Jakarta.

Keputusan Bupati Jember, Nomor 188.45/39/012/2007 tentang *Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan Prostitusi Di Kabupaten Jember*

Peraturan Daerah Kabupaten Jember No. 14 tahun 2001 tentang *Penanganan Prostitusi, Pemerintah Kabupaten Jember, 2001*

Peraturan Bupati Jember Nomor 09 Tahun 2007 tentang *Komite Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) tingkat Kecamatan se-Kabupaten Jember*

Keputusan Bupati Jember Nomor 64 tahun 2002 tentang *Perubahan Status dan Penanganan Lokalisasi Rehabilitasi Prosti-*

tusi Puger Kulon menjadi Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial di Kabupaten Jember

Keputusan Bupati Jember Nomor 39 tahun 2004 tentang *Penanganan Lokalisasi Rehabilitasi Prostitusi Puger Kulon menjadi Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial di Kabupaten Jember*

Robbins, Stephen P., 1999, *Perilaku Organisasi, Terjemahan*, PT. Prenhallindo, Jakarta.

Samudra Wibawa, dkk., 1994, *Eva!uasi Kebijaksanaan Publik*, Jakarta Raja.

Singarimbun, Mash dan Sofian E., 1989, *Metode Studi Survey*, LP3ES, Jakarta

Sutrisno Hadi, 1993, *Metodologi Research , Jilid III*, Andi Offset, Yogyakarta.

Fauzan, 2007. *Implementasi Kebijakan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dalam Mendukung Program Wajib Belajar (Studi Kasus di Kecamatan Suboh Kabupaten Situbondo).* Tesisi ini tidak dipublikasikan: Program Studi Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana, Universitas Jember, Jember.

Moleong, Lexy. 2006. *metode studi Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung.

Sugiyono, 1994, *Metode Studi Adminstrasi*. Penerbit Alfabeta. Bandung

Subarsono AG, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi.* 2005. Pustaka Pelajar. Yogyakarta

Htt://www.pusparugm.org/Pdln 2003/Ful Text/ *Wisata Seks : Tinjauan Moral*/Hary Susanto.htm. Studi Puspar UGM Tahun 2007.

Sanusi, Anwar. 2003. *Peraturan Daerah (Perda) Nomor: 14 Tahun 2001 Tentang Penanganan Prostitusi di Kabupaten Jember*.

Thesis: Program Pasca sarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Rodliyah, Siti, 2006, *Pembinaan Moral Keagamaan Dalam Meningkatkan Kesadaran Untuk Keluar Dari profesi Pekerja Seks Komersial (PSK) (Studi Kasus di Lokalisasi Puger Kabupaten Jember).* Al-Adalah, Jurnal Kajian Keislaman dan Kemasyarakatan, Vol 9. No 1 April. STAIN Jember

N U
1926

TENTANG PENULIS

NURUL WIDYAWATI ISLAMI RAHAYU, S. Sos, M.Si lahir di Jember, 05 September 1975. Pendidikan dasar ditempuh di Sekolah Dasar Negeri (SDN) Sumberejo VII tahun 1987, lalu melanjutkan ke Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) II Sabarang, lulus tahun 1990. Untuk jenjang sekolah menengah, ditempuh di Sekolah Menengah Umum (SMU) Ta'miriyah Surabaya dengan kosentrasi jurusan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) dan lulus tahun 1993. Setamat SMU, kemudian melanjutkan studi S-1 di Universitas DR. Soetomo Surabaya, Fakultas Ilmu Komunikasi, lulus tahun 1997. Pada tahun 2008, merampungkan program Pasca Sarjana (S-2) di Universitas Jember, Fakultas Ilmu Administrasi Publik. Saat ini, menempuh program Doktor di Universitas Jember Fakultas Ilmu Administrasi Publik.

Di sela-sela kesibukan sebagai dosen, banyak menghasilkan beberapa karya ilmiah. Beberap karya tulis yang telah dipublikasikan antara lain berupa dengan judul Komunikasi Kontemporer: Strategi, Konsepsi dan Sejarahnya (2012). Sedangkan karya tulis yang dipublikasikan melalui jurnal antara lain: Implikasi Penutupan Lokalisasi Terhadap Ekonomi Masyarakat & Pendidikan Anak (Jurnal akreditas, 2007/2008), Tantangan Pendidikan Ilmu Komunikasi di Era Globalisasi (Jurnal Al-Hikmah, Vol 2, No 2 Oktober

2006); Pembelajaran Al-Qur'an Dengan Metode Bermain, Cerita dan Menyanyi (BCM) (Jurnal Fenomena, Vol 5, No 3 Nopember 2006); Pendidikan Pemberdayaan Perempuan Pedesaan Berbasis Potensi Lokal di Dusun Karangtengah Barat Sawah, Desa Rowosari Kecamatan Sumberjambe Kabupaten Jember (Fenomena, Vol 10, N0 7 Nopember 2011).

Pengalaman penelitian antara lain: Perempuan Desa dan Kemiskinan: Studi Strategi Adaptasi dan Resistensi Perempuan Muslim Ungkalan dalam Merespon Kemiskinan (penelitian, tahun 2006); Kontribusi Lokalisasi terhadap Ekonomi Masyarakat dan Kelangsungan Pendidikan Anak (Studi Kasus di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger Kabupaten Jember) (tahun 2006); Kesiapan Perempuan Madura dalam Menghadapi Industrialisasi Pasca Pembangunan Jembatan Madura dalam Perspektif Sosiologi Hukum (2007); Implementasi Keputusan Bupati No. 39 tahun 2007 tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi untuk Pekerja Seks Komersial dan Penutupan prostitusi di Kabupaten Jember (2008); Kapasitas Kebijakan Pengarus Utamaan Gender Dalam Konteks Pemilihan Kepala Desa Di Kabupaten Jember (2009); Mereka Yang Dilacurkan; Studi Anak Perempuan yang Dilacurkan Di Sentra Industri Seks Komersial Di Pasuruan (2010); Pendidikan Pemberdayaan Perempuan Pedesaan Berbasis Potensi Lokal di Dusun Karangtengah Barat Sawah, Desa Rowosari Kecamatan Sumberjambe Kabupaten Jember (2011).

Selain itu, juga aktif mengikuti beberapa pelatihan diantaranya Workshop Produksi Media Pembelajaran STAIN Jember; Workshop Strategi Pembelajaran STAIN Jember; Diklat Metodologi Pengabdian Kepada Masyarakat, P3M STAIN Jember; Workshop Metodologi Pengabdian Kepada Masyarakat Berbasis *Participatory Action Research (PAR)* P3M STAIN Jember; Workshop Metodologi Penelitian STAIN Kediri; Workshop Kepenasehatan STAIN Jember; Workshop Metodologi Penelitian STAIN Jember; Workshop Metodologi Penelitian Gender STAIN Jember.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

Kyai Haji Achmad Siddiq

JEMBER – INDONESIA

INDUSTRI PROSTITUSI
DI INDONESIA

Tampaknya, penutupan lokalisasi --dengan alasan moralitas semata-- dalam banyak kasus di berbagai tempat, tidak disertai dengan kebijakan lanjutan dengan konsep yang matang, termasuk juga menyerap aspirasi dari kalangan PSK dan mucikari. Cara penutupan lokalisasi yang terjadi di Puger misalnya, memunculkan persoalan baru yaitu munculnya prostitusi liar di banyak tempat. Karena para PSK memilih bersembunyi dan petak umpet untuk menghindari pengawasan aparat negara. Akibatnya, semakin besar potensi persebaran penyakit kelamin dan HIV/AIDS.

Karena itu, sangat jelas bahwa dalam pelaksanaan penutupan prostitusi oleh Pemerintah Kabupaten Jember sedang menghadapi masalah. Di satu sisi, melarang adanya praktek-praktek prostitusi, di sisi lain, tidak adanya pembinaan terhadap para PSK dan mucikari. Hal inilah yang menggugah penulis buku ini untuk mengkaji lebih mendalam tentang bagaimana sebenarnya implementasi Kebijakan Bupati Nomor: 188.45/39/012/20007 tentang penutupan tempat pelayanan sosial transisi untuk pekerja seks komersial dan penutupan prostitusi di Kabupaten Jember. Menjadi wilayah kajian buku ini, penulis mengabil wilayah desa Puger Kulon kecamatan Puger.

Dari hasil studi ini dismpulkan bahwa Implementasi Keputusan Bupati tentang Penutupan Tempat Pelayanan Sosial Transisi dan Penutupan Prostitusi di Desa Puger Kulon Kecamatan Puger telah berjalan dengan kualifikasi kurang baik. Hal itu didasarkan pada fenomena banyaknya terjadi benturan antar dinas terkait dan juga banyak mengandung muatan politik dalam pembuatan Kepu-tusan tersebut.

LP3DI PRESS
Wonorejo - Lumajang
e-mail: lp3d8.press@gmail.com